

## Komission laajentumispaketti 2022

Eduskuntatunnus

### Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio julkaisi 12.10.2022 vuotuisen laajentumispakettinsa, joka sisältää yleisosion sekä maakohtaiset raportit Montenegrosta, Serbiasta, Pohjois-Makedoniasta, Albaniasta, Bosnia-Hertsegovinasta, Kosovosta ja Turkista.

Laajentumispaketti ei kata Ukrainaa, Moldovaa ja Georgiaa, vaan niiden edistymisestä raportoidaan vasta vuoden 2023 laajentumispaketissa. Komission on tarkoitus antaa vielä vuoden 2022 aikana erikseen Ukrainan, Moldovan ja Georgian jäsenyyshakemuksista antamia lausuntoja täydentävät arviot maiden kyvystä täyttää EU-jäsenyyden velvoitteet.

Yleisten asioiden neuvoston on tarkoitus hyväksyä laajentumispakettia koskevat päätelmät joulukuussa. Eurooppa-neuvoston 23.-24.6.2022 päätelmien mukaisesti joulukuun Eurooppa-neuvostossa on tarkoitus käsitellä ehdokasmaa-aseman myöntämistä Bosnia-Hertsegovinalle.

### Suomen kanta

Suomi jakaa komission näkemyksen, jonka mukaan Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan aiheuttama Euroopan ulko- ja turvallisuuspoliittisen tilanteen muutos korostaa entisestään EU:n laajentumispolitiikan merkitystä strategisena investointina koko Euroopan turvallisuuteen, vakauteen ja rauhaan.

Suomi katsoo, että laajentumisen tulee jatkossakin perustua tiukalle mutta oikeudenmukaiselle ehdollisuudelle ja asetettujen jäsenyyskriteereiden täysimääräiselle täyttämislle.

Kunkin jäsenyyssprosessissa olevan maan tulee edetä omien ansioidensa mukaan ja asetettujen ehtojen täyttämisen tulee määrittää laajentumisprosessin etenemistähti. Suomi korostaa, että kattavat ja johdonmukaiset oikeusvaltiosektorin uudistukset ovat laajentumispolitiikan ytimessä.

Suomi katsoo, että vuonna 2020 uudistetun laajentumispolitiikan tarjoamat välineet integraation nopeuttamiseksi jo jäsenyyssprosessin aikana tulee määritettyjen ehtojen täytyessä ottaa täysimääräisesti käyttöön (E 5/2020 vp). Jos hakijamaa etenee keskeisissä uudistuksissa riittävän hyvin, voisi se jo ennen jäsenyyden toteutumista päästä asteittain mukaan EU:n politiikkoihin, sisämarkkinoille ja EU:n ohjelmiin. On olennaista, että nopeutetussa integraatiossa otettuja askeleita voidaan myös purkaa, mikäli asetetut ehdot eivät enää täyty.

Suomi pitää EU:n sitoutumista Länsi-Balkanin maiden EU-perspektiiviin tärkeänä. Suomi yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan on sekä EU:n että Länsi-Balkanin hyvinvoinnin ja vakauden kannalta tärkeää, että Länsi-Balkanin maat etenevät kohti täyttä EU-jäsenyyttä.

Suomi katsoo, että EU:n ja Länsi-Balkanin kumppanuus sekä uskottava laajentumispolitiikka ovat molempien intressissä. Suomi yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan vallitsevassa geopoliittisessa tilanteessa kumppaneiden sitoutuminen EU:n arvoihin ja mukautuminen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) linjauksiin on entistäkin tärkeämpää. Yhteistyötä on lisättävä hybridiuhkiin vastaamisessa, kyberturvallisuudessa, kriittisen infrastruktuurin suojaamisessa sekä informaatiovaikuttamiseen puuttumisessa.

Suomi painottaa, että alueellinen yhteistyö ja hyvät naapuruussuhteet kuuluvat Länsi-Balkanin maiden EU-lähentymisen velvoitteisiin. Menneisyyden kiistojen sijaan olisi keskityttävä yhteistyön tuomiin etuihin. Kahdenvälisiä ongelmia ei edelleenkään pitäisi tuoda osaksi laajentumisprosessia.

Suomi jakaa komission näkemyksen, jonka mukaan on tärkeää, että esteet toimivan yhteismarkkinan luomiseksi Länsi-Balkanilla poistetaan. EU-sääntöjä noudattava yhtenäinen alueellinen markkina lisäisi vakautta ja valmistaisi alueen taloutta EU-jäsenyyteen. Suomi katsoo, että alueelliset aloitteet voivat edistää integraatiota, mikäli ne ovat kaikille avoimia ja EU-säännöstön mukaisia. Alueellinen yhteistyö ja yhtenäiset säännöt edesauttavat myös Länsi-Balkania koskevan talous- ja investointisuunnitelman sekä Vihreän agendan toimeenpanoa.

Koska Euroopan energiakriisi ja globaali ruokakriisi asettavat haasteita sekä EU-jäsenmaille että Länsi-Balkanin maille, on Euroopan rauhan, vakauden ja hyvinvoinnin kannalta keskeistä, että laajentumiskumppanit kutsutaan mukaan unionin kriisiin vastaamiseksi aktivoituihin mekanismeihin, kuten energian yhteiseen hankintaohjelmaan.

Suomi korostaa, että syvenevä yhteistyö hyödyttää Länsi-Balkanin kansalaisia monin tavoin jo ennen jäsenyyden toteutumista. Eduista, kuten myös jäsenyyden tuomista velvoitteista, on viestittävä avoimesti. Aktiivinen viestintä on myös Länsi-Balkanin maiden tehtävä.

Serbian ja Kosovon tulee normalisoida suhteensa velvoitteidensa mukaisesti ja niiden tulee sitoutua täysimääräisesti suhteiden normalisointidialogiin, jonka tukemista EU jatkaa

keskeisessä roolissa. Suhteiden normalisointi tulee toteuttaa tavalla, joka vahvistaa alueellista vakautta ja Euroopan turvallisuutta. Suomi tukee aktiivisesti EU:n erityisedustaja Lajčákia Serbian ja Kosovon välisen dialogin fasilitoinnissa.

Suomi jakaa komission arvion siitä, että **Montenegron** sitoutuminen EU-jäsenyystavoitteeseen on säilynyt korkealla tasolla, joka näkyy mm. vahvana tukena EU:n arvoille sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikalle kansainvälisissä yhteyksissä. Suomi katsoo, että Montenegron olisi kuitenkin nopeasti edistytävä oikeusvaltiota koskevien neuvottelulukujen 23 ja 24 väliarviointiehtojen täyttämiseksi. Puutteita tulee korjata etenkin oikeuslaitoksen osalta (mm. nimitykset keskeisiin elimiin), mutta myös ilmaisu- ja medianvapauden parantamiseksi sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisten toimien vahvistamiseksi.

Suomi pitää hyvänä, että **Serbia** on edistynyt jonkin verran oikeuslaitoksen vahvistamista koskevissa toimissa. Uudistusten toimeenpanoa koskevien määräaikojen noudattaminen on tärkeä seuraava askel. Serbian tulee kuitenkin yhä tehostaa toimia etenkin medianvapauden varmistamiseksi. Myös kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon välistä yhteistyötä tulisi vahvistaa. Suomi pitää erittäin valitettavana, ettei Serbia ole, hakijamaan velvoitteidensa mukaisesti ja kehotuksista huolimatta, yhtynyt EU:n Venäjän vastaisiin pakotteisiin eikä muihin EU:n linjauksiin Venäjän hyökkäyssotaa koskien. Suomi korostaa, että jotta jäsenyysneuvotteluissa voitaisiin edetä, on Serbian kiireellisesti yhdenmukaistettava ulkopoliittikaansa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa ja osoitettava sitoutumista EU-laajentumisprosessiin. Serbian on edettävä myös kansainväliseen kauppajärjestelmään liittymisessä ja vältettävä sitoumusten vastaisia kauppaa rajoittavia toimia.

Suomi yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan **Pohjois-Makedonia** on osoittanut vahvan sitoutumisensa unioniin toteuttamalla uudistuksia ja noudattamalla täysin EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Johdonmukaisten oikeusvaltiouudistusten jatkaminen ja toimeenpano on keskeistä, ja lisätoimia tarvitaan erityisesti korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Suomi painottaa, että jäsenyysprosessissa on kiinnitettävä erityistä huomiota viranomaisten väliseen koordinaatioon, hallituksen ja opposition väliseen yhteistyöhön, säännönmukaisiin kuulemismenettelyihin sekä kansalaisyhteiskunnan, median ja kansalaisten tiedonsaantiin.

Suomi pitää hyvänä, että **Albania** on osoittanut sitoutumisensa unioniin liittymiseen etenemällä uudistuksissa, noudattamalla täysin EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjauksia ja myös toiminnallaan YK:n turvallisuusneuvoston vaihtuvana jäsenenä. Vaikka edistystä on tapahtunut, Albanian on tehostettava erityisesti korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisia toimia, puututtava sanan- ja mediavapauden ongelmiin ja parannettava vähemmistöjen oikeuksia. Jäsenyysprosessissa on varmistettava tehokas koordinaatio, hallituksen ja opposition välinen yhteistyö, säännönmukaiset kuulemismenettelyt ja koko yhteiskunnan osallistaminen. Komission tavoin Suomi kiinnittää erityistä huomiota suunnitelmiin myöntää ”kultaisia passeja” ja vero- ja rikosoikeudellinen armahdus. Albanian on vältettävä EU-sitoumusten vastaisia toimia.

Suomi pitää tärkeänä, että **Bosnia-Hertsegovinan** poliittiset päättäjät osoittavat sitoutumista 14 avainprioriteetin toteuttamiseen ja että maa edistyy pikaisesti keskeisissä uudistuksissa. Ensimmäisen tärkeää on vakauden ja turvallisuuden säilyttäminen, vaalitulosten kunnioittaminen ja toimeenpano sekä instituutioiden ja valtiollisen toimintakyvyn var-

mistaminen. Suomi on huolissaan maan puutteellisesta edistymisestä oikeusvaltiouudistuksissa. Eurooppa-neuvoston kesäkuun 2022 päätelmien valossa Suomi voi kuitenkin tarvittaessa tukea komission ehdotusta ehdokasmaa-aseman myöntämisestä Bosnia-Hertsegovinalle edellyttäen, että se komission esittämin tavoin kytketään tarpeeseen edetä keskeisissä uudistuksissa. Koskien mahdollisia uusia epävakauttavia toimia EU:n on tarvittaessa oltava valmis keskeyttämään taloudellinen tukensa ja kohdentamaan rajoittavia toimenpiteitä tilannetta eskaloiviin tahoihin.

Suomi pitää hyvänä, että **Kosovo** on selkeästi tuominut Venäjän hyökkäyssodan Ukrainassa ja toiminut linjassa EU-pakotteiden kanssa. Suomi tukee Kosovon pyrkimyksiä edetä EU-polullaan. Suomi tukee viisumivapauden myöntämistä Kosovolle, sillä asetetut ehdot täyttyvät. Suomi katsoo, että Kosovon tulee määrätietoisesti edistää keskeisiä oikeusvaltiouudistuksia ja mm. parannuksia kriittiseen infrastruktuuriin. Kosovon tulisi yhä parantaa julkisen hallinnon kapasiteettia ja koordinaatiokykyä poikkihallinnollisesti EU-säännösten toimeenpanon tehostamiseksi.

Suomi jakaa komission näkemyksen siitä, ettei **Turkin** pysähdyksissä olevissa jäsenyysneuvotteluissa ole vallitsevissa olosuhteissa edellytyksiä edetä. Turkin EU-lähentymiseen liittyvät uudistukset eivät etene ja monella osa-alueella on tapahtunut taantumista. Suomi on syvästi huolissaan Turkin demokratian, oikeusvaltion, perusoikeuksien ja oikeuslaitoksen negatiivisesta kehityksestä. Samalla Turkki on EU:lle tärkeä kumppani, jonka kanssa tulee jatkaa vuoropuhelua ja yhteistyötä. Muun muassa muuttoliikemyönteisyyden jatkaminen Turkin kanssa on tärkeää. EU:n ei tule katkaista Turkin EU-jäsenyysprosessia, joka edelleen tarjoaa välineitä Turkin kehityksen säännölliselle vertailukelpoiselle seurannalle ja myös viitekehysten kriittiselle vuoropuhelulle.

## Pääasiallinen sisältö

Laajentumispaketti sisältää yksityiskohtaisen analyysin EU:n laajentumisprosessissa olevien maiden edistymisestä ja haasteista ja antaa toimenpidesuosituksia. Erityinen paino on annettu keskeisimmille jäsenyyskriteereille, joita ovat oikeusvaltio, talous ja demokraattisten instituutioiden toiminta. Venäjän hyökkäyssodan johdosta maiden ulko- ja turvallisuuspoliittiseen asemoitumiseen kiinnitetään erityistä huomiota.

Komissio toteaa, että Venäjän hyökkäyssodan luomassa uudessa geopoliittisessa todellisuudessa EU-laajentuminen on noussut eurooppalaisen agendan kärkeen. Laajentuminen on entistä enemmän strateginen investointi koko Euroopan turvallisuuteen, vakauteen ja rauhaan. Laajentuminen perustuu tiukoille mutta oikeudenmukaisille ehdoille ja omien ansioiden periaatteelle. Uudistukset modernisoivat kumppanimaita ja tuovat ne lähemmäksi EU:ta.

Komission suosituksesta EU-jäsenmaat myönsivät 23.6.2022 EU:n ehdokasmaan aseman Ukrainalle ja Moldovalle oletuksella, että maat ryhtyvät uudistustoimiin. EU-jäsenyysperspektiivin saaneelle Georgialle voidaan myöntää ehdokasmaa-asema vasta, kun komission esittämät ehdot täyttyvät. Maiden edistymistä tullaan arvioimaan vuoden 2023 laajentumispaketissa. Tämän lisäksi komission on tarkoitus antaa vielä vuoden 2022 aikana Ukrainan, Moldovan ja Georgian jäsenyyshakemuksista antamia lausuntoja täydentävät arviot maiden kyvystä täyttää EU-jäsenyyden velvoitteet.

Komissio toteaa Länsi-Balkanin maiden tulevaisuuden olevan EU:ssa ja EU:n vahvistaneen täyden sitoutumisensa alueen EU-perspektiiviin jälleen kesäkuun Eurooppa-neuvostossa. On sekä Länsi-Balkanin että unionin hyvinvoinnin ja vakauden kannalta tärkeää, että alueen maat etenevät kohti täyttä EU-jäsenyyttä – demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia vahvistamalla.

Uusi vaihe käynnistyi, kun ensimmäiset jäsenyysneuvottelujen aloittamista koskevat hallitustenväliset konferenssit Pohjois-Makedonian ja Albanian kanssa järjestettiin heinäkuussa. Tie ensimmäisiin hallitustenvälisiin konferensseihin oli pitkä ja vaikea Bulgarian estäessä Pohjois-Makedonian neuvotteluiden aloittamisen kahdenvälisen kiistan vuoksi. Komissio on käynnistänyt maiden ja EU:n lainsäädäntöjen vertailuprosessin (nk. screening). Tavoitteena on nopeuttaa ja edistää unionin ja Länsi-Balkanin asteittaista yhdistymistä jo laajentumisprosessin aikana – omien ansioiden mukaisesti ja siten, että yhteistyötä voidaan myös purkaa, mikäli kumppanimaa ei enää täyty nopeutetulle integraatiolle asetettuja ehtoja.

Geopoliittiset haasteet ovat lähentäneet unionia ja Länsi-Balkanin maita ja korostavat molemminpuolisen solidaarisuuden tarvetta. Uudessa geopoliittisessa tilanteessa kumppaneiden mukautuminen EU:n arvoihin ja yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on entistä tärkeämpää. Albania, Bosnia-Hertsegovina, Kosovo, Pohjois-Makedonia ja Montenegro ovat yhtyneet EU:n pakotteisiin vastauksena Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainaa vastaan. Serbia ja Turkki eivät ole tähän mennessä näin tehneet.

Eri alojen yhteistyötä Länsi-Balkanin maiden kanssa on lisätty jatkuvasti ja viime aikoina erityisesti resilienssin parantamiseksi. EU on ottanut Länsi-Balkanin maat mukaan Euroopan elintarviketurvan kriisivalmius- ja kriisinhallintamekanismin sekä EU:n yhteisiin kaasun, nesteytetyn maakaasun ja vedyn hankintaohjelmaan. REPowerEU-suunnitelma tulee auttamaan niin EU:ta kuin Länsi-Balkanin maita vähentämään riippuvuutta venäläisestä kaasusta ja monipuolistamaan energialähteitä. Kriisi on osoittanut selvästi tarpeen panostaa vihreään ja digitaaliseen siirtymään. Toimeenpanovaiheeseen edennyt EU:n talous- ja investointisuunnitelma Länsi-Balkanille ja Vihreä agenda ovat EU:n keskeisiä välineitä tuen kanavoimiseksi.

Komissio painottaa hyviä naapuruussuhteita ja alueellista yhteistyötä olennaisena osana laajentumisprosessia Länsi-Balkanilla. Positiivisena esimerkkinä ovat maanteiden ja rautateiden rajanylityspaikoille perustetut vihreät kaistat tavaroiden kauttakulun helpottamiseksi. Alueen kesken on myös sovittu yhtenäisestä roaming-alueesta, ja seuraavaksi tavoitteena on laskea roaming-kustannuksia EU:n ja Länsi-Balkanin maiden välillä.

Komissio toivoo Länsi-Balkanin maiden ratkaisevan ongelmat, jotka ovat Yhteisen alueellisen markkinan (Common Regional Market, CRM) toimeenpanon tiellä. Albanian, Pohjois-Makedonian ja Serbian Open Balkan -aloite voi olla hyödyllinen askel kohti alueellista yhtenäismarkkinaa, mikäli se on EU:n sääntöjen mukainen, avoin ja osallistava.

Alueellisen vakauden kannalta keskeisistä kysymyksistä komissio nostaa esille erityisesti esille Belgradin ja Pristinan välisen vuoropuhelun sekä Itäisen Välimeren kiristyneen tilanteen. Kahdenvälisten sopimusten osalta komissio painottaa Pohjois-Makedonian ja Kreikan välisen Prespa-sopimuksen sekä Pohjois-Makedonian ja Bulgarian keskinäisen naapuruussopimuksen toimeenpanoa. Tärkeää on myös 1990-luvun konflikteihin liittyvien kiistojen sovittelu.

Komissio painottaa, että Euroopan poliittinen yhteisö, jonka ensimmäinen huippukokous järjestettiin Prahassa 6.10.2022, ei korvaa jo olemassa olevia EU-politiikkoja, kuten laajentumista.

**Montenegro** on jatkanut täyttä sitoutumista EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Se on lähtenyt mukaan kaikkiin EU:n Venäjän vastaisiin pakotteisiin ja kannattanut EU:n tekemiä aloitteita Venäjän aggressiota vastaan YK:ssa. Tämä jatkuvuus on vahva signaali maan halukkuudesta EU-jäsenyyteen ja sitoutumisesta jäsenyysprosessiin. Kokonaisuutena jäsenyysneuvotteluissa edistyminen on kuitenkin viime vuoden aikana ollut pientä.

Jäsenyysneuvottelujen edistyminen kokonaisuudessaan määräytyy Montenegron edistymisestä oikeusvaltiokehitykseen liittyvissä kysymyksissä, kuten nimitykset eräisiin keskeisiin oikeuslaitoksen virkoihin. Mitään muita lukuja ei väliaikaisesti suljeta, ennen kuin Montenegro täyttää lukujen 23 ja 24 ehdot oikeusvaltiokehitykseen liittyen. Sisäpoliittinen epävakaus ja olemassa olevat jännitteet ovat pysäyttäneet tai hidastaneet päätöksentekoa ja tarvittavien uudistusten toimeenpanoa. Kaksi hallitusta on kaatunut vuoden aikana epäluottamuslauseisiin.

Korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa työssä Montenegro on saavuttanut tavoitteita osittain. Montenegrolta vaaditaan edelleen parempaa rikosoikeudellista tehokkuutta tapausten tutkintoihin ja tuomioihin. Lisäksi sanan- ja mediavapauden edistämiseksi tarvitaan lisätoimia. Perusoikeuksien osalta Montenegro täyttää kansainväliset säädökset suurilta osin. Muun muassa tasa-arvon osalta on kuitenkin vielä puutteita.

Talouden kehitys on ollut suotuisaa. Montenegron tulisi kuitenkin jatkaa uudistuksia, jotka vahvistaisivat markkinatalouden toimivuutta. Sisämarkkinoiden klusteri on avainasemassa Montenegron talousuudistuksissa.

Montenegro on tehnyt työtä vihreän ja digitaalisen siirtymän eteen ja yrittää laajentaa melko kapeaa teollista tuotantoaan. Infrastruktuurissa on puutteita, jotka vaikuttavat edistymiseen. Toimivien energiamarkkinoiden valmistelussa on tapahtunut edistystä. Montenegrolla ei ole vahvaa ulkoista energiariippuvuutta, ja käynnissä olevat uusiutuvan energian projektit erityisesti vesivoiman osalta ovat EU:n säännösten mukaisia.

**Serbian** odotetaan kiireellisesti osoittavan sitoutumisensa EU-tiehen ja yhdenmukaistavan toimiaan EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa. Tämä koskee eritoten EU:n Venäjä-pakotteita, joihin Serbia ei ole yhtynyt. Serbian yhdenmukaisuus EU:n Korean edustajan julistuksiin ja neuvoston päätelmiin on vähentynyt merkittävästi (64% vuonna 2021 ja 45% elokuussa 2022).

Jäsenyysneuvottelujen jatko riippuu pitkälti oikeusvaltiokysymyksistä ja Serbia-Kosovo-suhteiden normalisoinnista. Oikeusvaltioon kytkeytyviä ongelmakohtia ovat erityisesti oikeussektorin tehottomuus ja korruptio, joskin viime vuoden suosituksia näiden korjaamiseksi on toteutettu Serbiassa osittain. Oikeuslaitoksen itsenäisyyttä ja vastuullisuutta lisäävät muutokset perustuslakiin tehtiin helmikuussa. Seuraava askel on näitä koskevan toimeenpanevan sääntelyn hyväksyminen. Järjestäytyneen rikollisuuden kitkemisen osalta edistystä ei ole juurikaan tapahtunut. Serbian kevään vaalit muuttivat parlamenttia pluralistisemmaksi, mutta huhtikuun vaalien jälkeen Serbia on ollut ilman varsinaista hallitusta, mikä on hidastanut päätöksentekoa. Poliittikka on edelleen polarisoitunutta ja valta tiukasti presidentillä ja hänen Serbian Progressive Party (SNS) -puolueellaan.

Belgrad-Pristina -dialogissa ei ole tehty läpimurtoja suhteiden normalisoinnin kannalta, mutta Serbia ja Kosovo ovat sopineet säännöllisistä korkean tason tapaamisista. Media-vapauden osalta edistystä ei ole tapahtunut, ja vallassa oleva Serbian Progressive Party (SNS) dominoi mediamaisemaa. Ilmaisunvapauden kehitystä ei ole tapahtunut, ja hyökkäysten uhka toimittajia kohtaan on huolenaihe. Systemaattiselle yhteistyölle hallituksen ja kansalaisyhteiskunnan välillä on tarvetta, sillä sanalliset hyökkäykset ja lokakampanjat kansalaisyhteiskunnan organisaatioita vastaan ovat jatkuneet. Toimenpideohjelmat tasa-arvon puolesta ja syrjintää vastaan ovat myöhässä.

Taloudessa Serbiassa on varsin hyvä valmistelutaso. Toimivan markkinatalouden kehittämisessä on havaittavissa pientä edistystä aiempaan nähden esimerkiksi verohallinnon uudistusten myötä. Serbian tulisi vakaus- ja assosiaatiosopimuksen mukaisesti pidättäytyä tekemästä yksipuolisia kauppaa rajoittavia toimia konsultoimatta komissiota. Energiasektori on edelleen suurilta osin tehoton ja erittäin saastuttava. Korjaavat toimenpiteet edistyvät hitaasti. Serbian riippuvuus Venäjästä kaasuntoimittajana sekä Venäjän kontrolli Serbian kaasuinfrastruktuurista ja öljyteollisuudesta jatkuvat. EU:n tukemassa strategisesti tärkeässä kaasuputkihankkeessa Serbian ja Bulgarian välillä aloitettiin työt tammi-kuussa.

Ensimmäinen jäsenyysneuvotteluiden aloittamiseen liittyvä hallitustenvälinen konferenssi **Pohjois-Makedonian** kanssa järjestettiin heinäkuussa, ja komissio on käynnistänyt lainsäädännön arviointiprosessin (screening). Pohjois-Makedonia on osoittanut vahvan sitoutumisensa EU-uudistuksiin ja noudattaa täysin kaikkia EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksiä ja julistuksia.

Parlamentin työtä on vaikeuttanut poliittinen polarisaatio, joka myös viivästytti monien lakien hyväksymistä. Yleisesti ottaen komissio kehottaa Pohjois-Makedoniaa keskittymään olemassa olevien lakien tehokkaaseen toimeenpanoon uusien aloitteiden sijaan.

Komissio painottaa, että koko jäsenyysprosessin ajan on tärkeää varmistaa eri instituutioiden välinen koordinointi, huolehdittava sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan kuulemisesta sekä kansalaisten tiedonsaannista. Niin hallituksen kuin opposition on pyrittävä konsensuksen rakentamiseen EU-uudistuksiin liittyvissä kysymyksissä.

Työ demokratian ja oikeusvaltion vahvistamiseksi on edennyt. Komissio kuitenkin kehottaa Pohjois-Makedoniaa pikaisesti korjaamaan vaalilainsäädännön puutteet ETYJ:n ja Venetsian komission suositusten mukaisesti. Komissio myös kehottaa vahvistamaan parlamentin roolia EU-jäsenyysneuvotteluissa ja vuoropuhelun foorumina sekä uudistetun tiedustelupalvelun valvonnassa. Päätöksenteossa on pyrittävä rajoittamaan nopeutetun menettelyn käyttöä, mahdollistettava osallistavat kuulemismenettelyt ja prosessien läpinäkyvyys.

Oikeuslaitoksen toimivuus on yleisesti ottaen parantunut. Lisätoimia tarvitaan korruption torjunnassa ja julkishallinnon reformissa. Pohjois-Makedonian perusoikeuslainsäädäntö on pitkälti linjassa eurooppalaisten standardien kanssa. Tasa-arvoa ja naisten oikeuksia on jatkuvasti parannettu, mutta naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisyä koskevat lait on toimeenpantava. Sanan- ja mediavapauden osalta komissio peräänkuuluttaa läpinäkyvyyttä valtiollisessa ja poliittisessa mainonnassa. Julkisen yleisradioyhtiön riippumattomuus on varmistettava.

Pohjois-Makedonialta odotetaan lisätoimia vihreän ja digitaalisen siirtymän sekä liikenneyhteyksien saralla. Talous- ja investointisuunnitelman sekä Vihreän agendan toimeenpanoa on nopeutettava. Maalla on toimiva markkinatalous ja taloudellisten EU-kriteerien osalta maa on edistynyt jonkin verran. Taloudellista kehitystä haittaavat pula koulutetusta työvoimasta, liikenne- ja energiainfrastruktuurin puutteet sekä vähäinen panostus innovaatioihin ja investointeihin.

Jäsenyysneuvottelut **Albanian** kanssa aloitettiin ensimmäisen hallitustenvälisen konferenssin myötä heinäkuussa, ja komissio on käynnistänyt lainsäädännön arviointiprosessin (screening). Komissio painottaa, että jäsenyysneuvotteluprosessi vaatii niin hallituksen kuin opposition sitoutumista ja instituutioiden välistä koordinaatiota. Koko yhteiskunta on osallistettava.

Albania noudattaa täysin EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisia linjauksia ja on tehnyt aktiivista työtä YK:n turvallisuusneuvoston vaihtuvana jäsenenä puolustaen sääntöperustaista kansainvälistä järjestelmää.

Albania on jatkanut oikeuslaitosuudistusta, ja tuomareiden ja syyttäjien arviointiprosessi (vetting) on edennyt suotuisasti – 64% arvioiduista tapauksista on johtanut irtisanomiseen tai eroamiseen. Albania on edistynyt korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisissa toimissa. Maa on kuitenkin edelleen Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (FATF) tehostetun valvonnan alaisena. Lisätoimia tarvitaan edelleen keskeisillä oikeusvaltion aloilla.

Albania ei ole edistynyt sanan- ja mediavapauden parantamisessa. Toimittajiin kohdistuvat vihakampanjat ovat yleisiä. Hallituksen olisi myös turvattava toimittajien tiedonsaanti ja medialakiin tehtävien muutosten on oltava linjassa Venetsian komission suositusten kanssa. Lisätoimia tarvitaan myös oikeuslaitoksen uudistamiseksi, korruption torjumiseksi, vähemmistöjen oikeuksien parantamiseksi ja omistusoikeuskysymyksissä. Myös sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamiseksi tarvitaan vielä lisätyötä.

Taloudellisten kriteerien osalta Albania edistyi hyvin ja markkinatalouden toimivuus on kohtalaisella tasolla. Toistuvat budjettitarkistukset kuitenkin heikentävät julkisen talouden uskottavuutta ja viennin yksipuolisuus altistaa ulkoisille häiriöille. Komissio painottaa, että Albanian suunnitelma myöntää sijoittajille ”kultaisia passeja” on EU-säännösten vastainen ja siitä pitäisi luopua. Lisäksi vero- ja rikosoikeudellisen armahduksen hyväksyminen EU:n suositusten vastaisesti voisi vaarantaa edistymisen muun muassa rahanpesun torjunnassa. Myös turvapaikkahakemukset EU- ja Schengen-maihin ovat edelleen ongelma ja vaatii Albanialta jatkuvia toimia.

Kesäkuun Eurooppa-neuvosto antoi komissiolle tehtäväksi tarkastella **Bosnia-Hertsegovinalle** vuonna 2019 määritettyjen 14 avainprioriteetin toteutumista ja tunnistaa niistä kaikkein keskeisimmät. Komissio nostaa esille kahdeksan kokonaisuutta, jotka koskevat mm. oikeuslaitoksen uudistuksia, järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption vastaisia toimia, muuttoliikkeiden hallintaa, turvapaikkajärjestelmän kehittämistä ja sanan- ja mediavapautta. Komissio esittää EU-ehdokasmaa-aseman myöntämistä oletuksella, että maa toteuttaa mainitut uudistukset. Bosnia-Hertsegovinan on myös ensi sijassa edistettävä perustuslaki- ja vaalilainsäädäntöuudistusta. Komissio toteaa edelleen, että 14 avainprioriteetin täyttäminen on ehtona komission suositukselle aloittaa EU:n liittymisneuvottelut.



Kevääseen 2022 saakka Serbitasavallassa puolueet boikotoivat valtiollista päätöksentekoa, eivätkä uudistukset edenneet. Federaation puolella hallitus toimi toimitusministeriönä koko vaalikauden. Serbitasavalta ryhtyi toimenpiteisiin irtautuakseen valtiotason instituutioista ja luodakseen oman oikeus- ja syyttäjälaitoksen, armeijan ja verohallinnon, mutta lakien toimeenpanoa on lykätty. Kauden keskeisimmät edistysaskeleet ovat laki julkisista hankinnoista, parannukset muuttoliikkeen hallitsemiseksi sekä liittyminen EU:n Horizon-ohjelmaan ja Siviilisuojelumekanismiin. Myös vakautus- ja assosiaatiosopimuksen mukainen poliittinen vuoropuhelu EU:n kanssa käynnistyi uudelleen ja Europol-yhteyspisteen perustaminen on viimeisteltävänä. Bosnia-Hertsegovina on myös parantanut ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhdenmukaistamista EU:n kanssa (vastaavuus elokuun lopulla 81%). Täysi täytäntöönpano on kuitenkin kesken, sillä Serbitasavalta on estänyt Venäjään kohdistettujen pakotteiden toimeenpanon.

Bosnia-Hertsegovina ei ole edistynyt oikeusvaltiouudistuksissa, perustuslain ja vaalilainsäädännön uudistamisessa, eikä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisissa toimissa. Luottamuksen palauttamiseksi oikeuslaitokseen tarvitaan kiireellisiä toimia. Sananvapauden, mediavapauden ja perusoikeuksien osalta ei ole tapahtunut edistystä. Bosnia-Hertsegovina ei myöskään ryhtynyt toimiin kehittääkseen kansallista ohjelmaa EU-säännöstön omaksumiseksi. Puolueet eivät myöskään päässeet sopuun vaalirahoituksesta, minkä varmistamiseksi Kansainvälisen yhteisön Korkea edustaja käytti valtaoikeuksiaan.

Maan sisämarkkinat ovat hajanaiset, sillä yhteistyö ja talouspolitiikan koordinointi valtiotasolla ja entiteettien kesken on heikentynyt ja lainsäädäntö näiden välillä vaihtelee. Puutteista johtuen Bosnia-Hertsegovina on kaukana EU:n sisämarkkinalainsäädännön noudattamisesta. Talous- ja investointisuunnitelman ja vihreän agendan täytäntöönpanoa on nopeutettava.

**Kosovo** tuomitsi Venäjän toimet Ukrainassa välittömästi helmikuun lopussa, ja asetti pakotteita Venäjää ja Valko-Venäjää kohtaan, jotka ovat pitkälti linjassa EU:n Venäjä-pakotteiden kanssa. Komissio suosittaa edistymistä Kosovon viisumivapauden myöntämiseksi, joka on neuvoston käsittelyssä. Komissio pitää vuodesta 2018 asti voimassa olleen kantansa, että Kosovo täyttää kaikki viisumivapauden kriteerit.

Vuoden 2021 kuntavaalit olivat hyvin järjestetyt, läpinäkyvät ja kilpaillut, mutta Kosovon vaalijärjestelmä kaipaa yhä uudistuksia, joita EU:n vaalitarkekailumissiot ovat esittäneet pitkään. Poliittisesti maa on ollut vakaa, sillä pääministeri Albin Kurtin johtamalla hallituksella on vahva enemmistö parlamentissa. Kosovo on edelleen alkuvaiheessa hyvin toimivan oikeusvaltiojärjestelmän kehittämisessä.

Belgrad-Pristina -dialogi suhteiden normalisoimiseksi Serbian kanssa on jatkunut kuu-kausittaisilla tapaamisilla, mutta läpimurtoa ei ole toistaiseksi syntynyt. Komissio painottaa, että oikeudellisesti sitova ja kokonaisvaltainen sopimus suhteiden normalisoinnista on saavutettava kiireellisesti, jotta Kosovo ja Serbia voisivat edistyä omilla EU-teillään.

Tilanne erityisesti Pohjois-Kosovossa on jatkunut haastavana korruption, järjestäytyneen rikollisuuden ja ilmaisunvapauden huonon tilan takia. Mediavapauden osalta huolenaiheina ovat julkiset lokakampanjat, uhkaukset ja hyökkäykset toimittajia kohtaan. Ilman vahvaa taloudellista pohjaa media, yleisradioyhtiötä myöten, on altis poliittiselle vaikutamiselle. Terrorismin vastaisessa työssä on tapahtunut jonkin verran edistystä. Perusoikeuksia koskeva oikeudellinen kehikko on linjassa eurooppalaisten standardien kanssa, mutta vähemmistöjen asemaan on yhä kiinnitettävä huomiota.

Talouden osalta Kosovo on edistynyt jonkin verran, mutta se on vielä alkuvaiheessa toimivan markkinatalouden kehittämisessä. Pandemia-aika osoitti kuitenkin positiivisia merkkejä Kosovon talouden sietokyvystä, joskin rakenteelliset haasteet aiheuttavat ongelmia yksityiselle sektorille. Energiasektorin suhteen Kosovon kehitys oli mitätöntä. Uusiutuviin energialähteisiin kohdistuu entistä enemmän sijoituksia, mutta hiilipainotteinen, vanhentunut ja epävarma energiatuotanto on huolenaihe. Kosovolta puuttuu edelleen pitkäaikainen energiastrategia.

**Turkin** EU-jäsenyysneuvottelut ovat pysähdyksissä eikä uusia neuvottelulukuja voida harkita avattavaksi tai suljettavaksi. Maan etääntyminen EU:sta on edelleen jatkunut. Turkin ilmaiseva EU-jäsenyyteen sitoutuminen ei ole konkretisoitunut uudistusagendalla; kehityssuunta on negatiivinen. EU:n vakaviin huoliin Turkin demokratian, perusoikeuksien, oikeusvaltion ja oikeuslaitoksen negatiivisesta kehityksestä ei ole vastattu. Dialogi näistä kysymyksistä on keskeinen osa EU:n ja Turkin välistä suhdetta. Taantumista on monella osa-alueella ja varsinkin markkinatalouden tilanne on huolestuttava. Turkin EU-lähentyminen on ollut erittäin rajallista ja ad hoc -pohjaista.

Turkki on EU:lle tärkeä kumppani kaupassa, muuttoliikkeessä, terrorismin vastaisissa toimissa, energia- ja liikennesektoreilla ja myös monilla muilla aloilla. Turkilla on ollut rakentava välittäjän rooli mm. Ukrainan viljankuljetussopimuksen aikaansaamiseksi. Turkki on strateginen kumppani elintarviketurvan kannalta merkittävänä maataloustuotteiden tuottajana.

Turkin suhteet EU:hun heikkenivät vuonna 2022 johtuen erityisesti Turkin toimista Egeanmerellä ja Itäisellä Välimerellä. Jännitteet heikensivät alueellista vakautta ja turvallisuutta. EU on vahvistanut kiinnostuksensa kehittää yhteistyösuhdetta ilmaisten valmiutensa vaiheittaiseen, oikeasuhteiseen ja peruutettavissa olevaan etenemiseen Eurooppa-neuvoston asettaman ehdollisuuden puitteissa. Turkki on tuominnut Venäjän hyökkäyssodan Ukrainassa ja se toimeenpanee Montreux'n sopimusta rajoittaen sota-alusten kulkua Mustallamerellä, mutta se ei ole liittynyt EU:n Venäjä-pakotteisiin.

Turkin demokratian sekä ihmis- ja perusoikeuksien tila on jatkanut heikkenemistään. Presidenttikeskeisen järjestelmän rakenteelliset puutteet ovat säilyneet ja toimiva vallanjako toimeenpano-, lainsäädäntö- ja tuomiovallan kesken puuttuu. Toimeenpanovallan demokraattinen vastuu rajoittuu vaaleihin. Lainsäädäntö ja käytännöt eivät ole linjassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja -tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Kansalaisyhteiskunnan, ml. ihmisoikeuspuolustajien, toimittajien, lakimiesten ja opposition toimintatila on jatkanut kutistumistaan. Vakava taantuminen on jatkunut niin ilmaisu-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauksien kuin myös oikeusjärjestyksen kehityksen osalta. Oikeuslaitoksen itsenäisyyden puute sekä tuomarien ja syyttäjien painostaminen herättävät edelleen huolta. Korruptionvastainen taistelu ei ole edennyt.

Turkki on jatkanut ponnistelujaan yli neljän miljoonan pakolaisen vastaanottajana. Vuoden 2016 EU-Turkki -julkilausuma on tuottanut tuloksia ja luo keskeiset puitteet yhteistyölle. EU on osallistunut toimintaan erityisesti Turkin pakolaisavun välineen (Facility for Refugees in Turkey) puitteissa ja komissio on myöntänyt 3,5 miljardin euron lisäpaketin kaudelle 2020–2023.

Turkin talouden arvioidaan EU-kriteerien valossa olevan hyvin edistynyt, mutta lisäedistystä ei ole tapahtunut ja talouden toimivuuteen liittyy vakavia huolia. Institutionaalinen

ja sääntely-ympäristö jatkoivat heikkenemistään ja epävirallisen sektorin osuus taloudesta on edelleen suuri.

### **Kansallinen valmistelu**

Ulkosuhdejaosto 25.-26.10.2022  
EU-ministerivaliokunta 4.11.2022

### **Asiakirjat**

2022 Communication on EU Enlargement Policy COM(2022) 528 final

### **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Heli Hyypiä, UM, [heli.hyypia@formin.fi](mailto:heli.hyypia@formin.fi), 0295 350 878  
Heli Pelttari, UM, [heli.pelttari@formin.fi](mailto:heli.pelttari@formin.fi), 0295 351 422  
Jagoda Sekular, UM, [jagoda.sekular@formin.fi](mailto:jagoda.sekular@formin.fi), 0295 350 674  
Marja Cruz, UM, [marja.cruz@formin.fi](mailto:marja.cruz@formin.fi), 0295 350 541  
Markku Lampinen, UM, [markku.lampinen@formin.fi](mailto:markku.lampinen@formin.fi), 0295 350 164  
Visa Veijonen, UM, [visa.veijonen@formin.fi](mailto:visa.veijonen@formin.fi), 0295 350 991

### **VAHVA-tunnus**

EU/120/2022  
Napsauta tähän ja kirjoita kukin tunnus omalle rivilleen

**Liitteet** -

**Viite** -