

Komission laajentumispaketti 2024

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio julkaisi tiedonantona (COM (2024) 690) 30.10.2024 vuotuisen laajentumispakettinsa, joka sisältää yleisösion sekä maakohtaiset raportit Albaniasta, Bosnia-Hertsegovinasta, Georgiasta, Kosovosta, Moldovasta, Montenegrosta, Pohjois-Makedoniasta, Serbiasta, Turkista ja Ukrainasta.

Yleisten asioiden neuvoston on tarkoitus hyväksyä laajentumispakettia koskevat neuvoston päätelmät 17.12.2024. Laajentuminen on myös joulukuun Eurooppa-neuvoston 19.–20.12.2024 asialistalla.

Suomen kanta

Suomen kantoja EU:n laajentumisasiintähtäykseen on linjattu aiemmin mm. hallituksen EU-avaintavoitteissa (E58 / 2023 vp), vuoden 2023 laajentumispaketin yhteydessä (E50 / 2023 vp), E-kirjelmässä EU:n valmistautumisesta laajentumiseen (E46 / 2023 vp) sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 3 / 2024 vp). Suomen kannat komission asetusehdotukseen Moldovan uudistus- ja kasvuvälineestä (COM (2024) 469 final) on puolestaan linjattu selvityksessä E 63/2024 vp ja U 42/2024 vp.

EU-laajentumisasiintähtäytys

Venäjän täysmittaisen hyökkäyssodan myötä Euroopan turvallisuustilanne on merkittävästi heikentynyt ja laajentuminen on siirtynyt uuteen vaiheeseen. (E50 / 2023 vp)

EU:n laajentuminen on Suomen ja EU:n kannalta geopolitiittisesti merkittävä kysymys. Suomi edistää EU:n jäsenyyssuhteisiin perustuvan ja uskottavan laajentumisasiintähtäytys toimeenpanoa painottaen erityisesti demokraattisten instituutioiden ja oikeusvaltiouudistusten tärkeyttä. Laajentumis- ja naapuruuspolitiikkojen kautta edistetään rauhaa, hyvinvointia, vakautta ja turvallisuutta Euroopassa ja sen lähi-

alueilla. Suomi suhtautuu myönteisesti asteittaisen lähentymisen kehittämiseen, jonka avulla jäsenyyden etuja voidaan konkretisoida ehdokasmaille jo neuvottelujen aikana. Tukemalla laajentumista voidaan suojata unionin naapurustoa etenkin Venäjän epävakauttavilta toimilta. Samalla laajentuminen edellyttää EU:lta valmiutta uudistua. Suomen tavoitteena on, että laajentunut unioni on ulkoisesti ja sisäisesti nykyistä vahvempi toimija. (VNS 3 / 2024 vp)

Suomi pitää unionin laajentumispolitiikassa ensisijaisen tärkeänä, että laajentuminen vahvistaa Euroopan unionia ja vakauttaa Euroopan turvallisuutta. Suomi katsoo, että hakijamaiden jäsenyysperspektiivi ja tuki niiden jäsenyysprosessille edistävät näitä tavoitteita. (E 50/2023 vp)

Suomi korostaa, että nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa laajentumispolitiikka on nähtävä kiinteänä osana EU:n ja hakijamaiden turvallisuuden parantamista. (E 46/2024 vp) Suomi katsoo, että hakijamaiden omiin ansioihin ja jäsenyyskriteerien täyttämiseen perustuva laajentuminen vahvistaa unionin omaa turvallisuutta, globaalia asemaa sekä taloudellista hyvinvointia ja edistää demokratiaa, oikeusvaltiokehitystä ja perusoikeuksien toteutumista. (E 58/2023 vp)

Toimiva oikeusvaltio, vakaat demokraattiset instituutiot, tehokkaat korruptionvastaiset instituutiot ja toimiva markkinatalous ovat keskeinen jäsenyyden edellytys (E 50/2023 vp). Suomi pitää tärkeänä, että jatkossakin laajentumisen keskeisiä uudistuksia eli oikeusvaltiota, toimivaa demokratiaa ja taloutta koskevat uudistukset käsitellään jäsenyysneuvottelujen aluksi, sekä viimeiseksi ennen neuvottelujen sulkemista, jotta niiden toteutumista ja muutosten juurtumista ennen jäsenyyttä voidaan parhaalla tavalla tukea (E 50/2023 vp).

Suomi katsoo, että EU-jäsenyys on hakijamaille kauaskantoinen strateginen valinta. Hakijamaiden on omaksuttava ja sitouduttava edistämään EU:n yhteisiä arvoja, jotka on kirjattu SEU 2 artiklaan, sekä toimeenpantava jäsenyyden edellyttämiä uudistuksia. Samanaikaisesti unionin tulee jatkaa tukea hakijamaille lähentymisen vauhdittamiseksi ja jäsenyyskriteerien täyttämiseksi (myös E 46/2024 vp) ja valmistautua laajentumiseen sisäisesti. (E 50/2023 vp) Suomi korostaa, että asteittaisen lähentymisen tavoitteena tulee säilyä täysjäsenyys ja että otettujen askelten tulee perustua kunkin hakijamaan meriitteihin ja olla tarpeen mukaan peruttavissa. (E 58/2023 vp) Olennaista on, että hakijamaiden oikeudet ja velvollisuudet pysyvät tasapainossa. (E 46/2024 vp)

EU:n laajentumisprosessin uskottavuutta, poliittista ohjausta, dynaamisuutta ja ennustettavuutta tulee lisätä vuonna 2020 uudistetun metodologian tavoitteiden mukaisesti. On tärkeää, että kahdenvälisiä ongelmia ei tuoda osaksi laajentumisprosessia. (E 46 / 2024 vp)

Suomi jakaa komission arvion, että hakijamaiden ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteneväisyys EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjausten kanssa on entistäkin tärkeämpää nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa ja Euroopan turvallisuusjärjestyksen vahvistamiseksi. Hakijamaiden odotetaan yhdenmukaistavan ulko- ja turvallisuuspoliittiset linjauksensa kiireellisesti EU:n kanssa, mukaan lukien Venäjän vastaiset pakotteet ja muut EU:n linjaukset Venäjän Ukrainaan kohdistamaa hyökkäyssotaa koskien. (E 50/2023 vp)

Suomi on valmis tarkastelemaan avoimesti tiiviimpää yhteistyötä sellaisten hakijamaiden kanssa, jotka osoittavat erityistä sitoutumista yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjauksiin. (E 50/2023 vp) Suomi pitää tervetulleena, että Albania, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Bosnia-Hertsegovina ovat täysin yhdenmukaisia, ja Kosovo ylläpitää yhdenmukaisuutta yksipuolisesti. Ukraina ja Moldova ovat merkittävästi lisänneet yhdenmukaisuuttaan.

Maakohtaiset näkemykset

Suomi katsoo, että **Ukraina** on laajalti edistynyt EU-jäsenyyden edellyttämien uudistusten toteuttamisessa, mutta paljon on vielä tehtävänä. On erityisen merkittävää, että Ukraina on edennyt konkreettisisissa uudistuksissa samalla, kun se on Venäjän hyökkäyssodan kohteena. Suomi pitää tärkeänä, että Ukraina jatkaa siltä vaadittavia toimia, joiden vieminen eteenpäin on ukrainalaisten itsensä intresseissä.

Suomi katsoo, että yhä jatkuvan Venäjän laittoman hyökkäyssodan olosuhteissakin on erityisen tärkeää edetä oikeusvaltion vahvistamisessa, korruptionvastaisen institutionaalisen järjestelmän rakentamisessa ja julkisen hallinnon uudistuksissa. Ukraina on tässä suhteessa saanut aikaan merkittäviä askeleita. Ukraina on myös edistynyt kansallisten vähemmistöjensä oikeuksia koskevan lainsäädäntönsä uudistamisessa. On yhä tärkeämpää keskittyä myös uuden lainsäädännön toimeenpanoon Ukrainan edetessä uudistuksissaan. Suomi tiedostaa, että sotatilalain ollessa voimassa uudistusten toimeenpano sekä ehtojen täyttäminen asettavat Ukrainalle merkittäviä haasteita.

Suomi yhtyy komission suositukseen, että mikäli Ukraina täyttää ehdot, voidaan ensimmäisiä neuvotteluklustereita avata mahdollisimman pian vuonna 2025.

Suomi pitää tervetulleena **Moldovan** edistymistä tarvittavissa uudistuksissa, joita Moldova on toteuttanut huolimatta Venäjän Ukrainaan kohdistuvan hyökkäyssodan seurauksista ja Venäjän mittavasta hybriditoiminnasta Moldovassa. Suomi pitää tärkeänä, että Moldova jatkaa työtään mm. julkishallinnon ja oikeusvaltiouudistuksissa, perusoikeuksia koskevan lainsäädännön toimeenpanossa, taloudellisissa uudistuksissa ja korruption vastaisten toimien vahvistamisessa. Suomi yhtyy komission suositukseen, että mikäli Moldova täyttää ehdot, voidaan ensimmäisiä neuvotteluklustereita avata mahdollisimman pian vuonna 2025.

Suomi pitää tärkeänä, että Moldova saa riittävää poliittista ja taloudellista tukea EU-jäsenyyttä varten tarvittavien uudistusten aikaansaamisessa ja toimeenpanossa. Suomi katsoo, että komission esittämän Moldovan kasvusuunnitelman tavoitteena tulee olla Moldovan ehdollinen tukeminen sen omien uudistusten nopeuttamiseksi johtaen EU-jäsenyystien nopeampaan edistymiseen. (E 63/2024 vp; U 42/2024 vp) Suomi pitää tärkeänä, että kasvusuunnitelman avulla löydetään keinoja tuoda EU-jäsenyyden etuja näkyvämmäksi Moldovan kansalaisille jo laajentumisprosessin aikana.

Suomi pitää valitettavana, että **Georgian** hallitus ei ole sitoutunut etenemiseen EU-jäsenyyssprosessissa. Maassa on tapahtunut kuluneen vuoden aikana kehitystä, joka on EU:n arvopohjan vastaista ja heikentää jäsenyyssprosessissa tarvittavaa luottamusta. Suomi katsoo, että lokakuun 2024 parlamenttivaaleissa raportoidut epäselvyydet on tutkittava huolella. Suomi yhtyy komission näkemykseen siitä, että mikäli maan politiikan suunta ei muutu, ei Georgia voi edetä EU-jäsenyyssprosessissa.

Suomi pitää tervetulleena **Bosnia ja Hertsegovinan** saavuttamaa edistystä maan EU-integraatiossa, mutta jakaa komission arvion maan uudistustahdin heikosta etenemisestä Eurooppa-neuvoston maaliskuussa 2024 tekemän jäsenyysevenvottelujen avaamispäätöksen jälkeen. Suomi katsoo komission tavoin, että Bosnia ja Hertsegovinan on edelleen jatkettava työtä sille asetettujen avainuudistusten toimeenpanossa. Neuvottelukeyhkset voidaan hyväksyä, kun avainuudistuksissa on saavutettu riittävästi edistystä (E 12/2024 vp).

Suomi pitää komission tavoin tärkeänä, että Bosnia ja Hertsegovina on saavuttanut ja ylläpitänyt täyttä yhtenäisyyttä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjausten kanssa. Linjauksia on noudatettava koko maassa, mukaan lukien Bosnia ja Hertsegovinan Serbitasavallassa. Suomi korostaa, että Serbitasavallan toimet herättävät erityistä huolta ja vaarantavat maan yhtenäisyyden. Suomi katsoo, että Euroopan unionin tulee pitkäjänteisesti tukea Bosnia ja Hertsegovinan valtiollisen yhtenäisyyden vahvistumista, joka on oleellista tulevien jäsenyysevenvotteluiden kannalta.

Suomi katsoo, että **Serbian ja Kosovon** tulee osallistua rakentavasti suhteiden normalisointiin pyrkivään dialogiin ja toimeenpanna sen puitteissa saavutetut sopimukset. Suomi tukee EU:n fasilitoimaa dialogia Serbian ja Kosovon suhteiden normalisoimiseksi. Eteneminen suhteiden normalisoinnissa nopeuttaisi osapuolten etenemistä EU-jäsenyyssprosesseissaan ja säilyy myös ehtona Serbian ja Kosovon osallistumiselle Länsi-Balkanin uuden kasvusuunnitelman hyötyihin. (E 50/2023 vp)

Suomi toivottaa **Kosovon** joulukuussa 2022 jättämän EU-jäsenyyshakemuksen tervetulleeksi ja tukee Kosovon EU-tietä (E 50/2023 vp). Suomi toivottaa tervetulleeksi komission valmiuden valmistella nä-

kemys Kosovon EU-jäsenyyshakemuksesta heti kun neuvosto sitä pyytää. Suomi katsoo, että Kosovolle toukokuussa 2023 tapahtuneiden eskalaatioiden seurauksena kohdistetut toimet eivät ole olleet tehokkaita ja tarkoituksenmukaisia (EUN 50/2024 vp), ja kannattaa niiden poistamista korkean edustajan suosituksen mukaisesti. Kosovon tulee osoittaa sitoutumisensa suhteiden normalisointiin Serbian kanssa.

Suomi jatkaa tukeaan Serbian EU-lähentymiselle. **Serbian** tulee pikaisesti osoittaa sitoutumisensa tulevaisuuteensa EU:ssa sekä suhteiden normalisointiin Kosovon kanssa (E 50/2023 vp). Suomi painottaa tarvetta Serbian YUTP-yhdenmukaisuuden lisäämiseen. Suomi yhtyy komission arvioon, että neuvotteluiden eteneminen kokonaisuutena Serbian kanssa tulee riippumaan erityisesti edistyksestä oikeusvaltiouudistuksissa sekä suhteiden normalisoinnissa Kosovon kanssa. Serbian tulee tehdä täyttä yhteistyötä syyskuussa 2023 Pohjois-Kosovossa tapahtuneen iskun osalta tekijöiden saattamiseksi oikeudelliseen vastuuseen.

Suomi katsoo, että **Albania** on edennyt hyvin EU-jäsenyysspolulla ja pitää EU:n keskeisiä perusvaatimuksia koskevan neuvotteluklusterin (fundamentals cluster) avaamista tervetulleena. Suomi pitää Albanian määrätietoista lähestymistapaa EU-jäsenyysneuvotteluissa tervetulleena, mutta painottaa, että etenemisessä on tärkeä pitää kiinni meriittipohjaisuudesta ja uudistustyötä tulee jatkaa jäsenyyssedelytysten täyttämiseksi.

Suomi yhtyy komission odotukseen, että **Pohjois-Makedonia** etenee pikaisesti lainsäädäntöjen vertailusta kohti ensimmäisen neuvottelukokonaisuuden avaamista. Johdonmukaisten oikeusvaltiouudistusten jatkaminen ja toimeenpano on keskeistä, ja lisätoimia tarvitaan erityisesti oikeuslaitoksen uudistamiseksi sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Pohjois-Makedonian tulee saattaa voimaan sovittu perustuslakiuudistus, ennen kuin se voi edetä neuvotteluissa.

Suomi yhtyy komission positiiviseen arvioon **Montenegron** edistyksestä ja tukee maan etenemistä EU-polulla. Montenegro on edennyt pisimmälle neuvotteluissa ja Suomi pitää Montenegron määrätietoista lähestymistapaa EU-jäsenyysneuvotteluissa tervetulleena, mutta painottaa, että etenemisessä on tärkeä pitää kiinni meriittipohjaisuudesta.

Suomi katsoo, että **Turkki** on keskeinen kumppani Euroopan unionille.

Suomi tukee EU:n ja Turkin jatkuvaa ja laaja-alaista vuoropuhelua, mukaan lukien korkean tason vuoropuhelua ajankohtaisista ulko- ja turvallisuuspoliittisista kysymyksistä. Suomi tukee EU-Turkki -yhteistyön tiivistämistä, huomioiden Turkin strategisen ja taloudellisen merkityksen ja merkittävän alueellisen roolin. Suomi on huolestunut Turkin demokratian, oikeusvaltion, perusoikeuksien ja oikeuslaitoksen negatiivisesta kehityksestä. Samalla Turkki on EU:lle tärkeä kumppani, jonka kanssa on tärkeätä jatkaa yhteistyötä ja vuoropuhelua myös vaikeammissa kysymyksissä. Turkilta tulee edellyttää rakentavaa sitoutumista EU-suhteen kehittämiseen. Turkin panos syyrialaispakolaisten (noin 3,3 miljoonaa) vastaanottamisessa sekä Turkin toiminta EU:n pakolaisavun välineen (FRIT, EU Facility for Refugees in Turkey) puitteissa on merkittävää. Muuttoliiketyhteistyön jatkaminen Turkin kanssa on tärkeää. (E 23 / 2024 vp)

Pääasiallinen sisältö

Tiedonannon muodossa annettu laajentumispaketti sisältää yksityiskohtaisen analyysin EU:n laajentumisprosessissa olevien maiden edistymisestä ja haasteista ja antaa toimenpidesuosituksia. Vuoden 2024 laajentumispaketti ei sisällä vuoden 2023 kaltaisia päätöksiä esimerkiksi EU-jäsenyysneuvotteluiden avaamisesta, vaan keskittyy yksityiskohtaisempiin esityksiin kunkin ehdokas- ja potentiaalisen ehdokasmaan EU-lähentymisen edistämisestä. Painoarvo on annettu keskeisimmille jäsenyysskritee-

reille kuten oikeusvaltio- ja demokratiakehitykselle. Komissio soveltaa laajentumispaketin maakohtaisissa arvioissa vuonna 2020 hyväksyttyä uutta metodologiaa, jonka mukaan jokaisen maan kokonaisvaltainen edistyminen liittymisvalmisteluissa ja neuvotteluissa arvioidaan jatkotoimia esittäessä.

Vuoden 2024 laajentumispaketti vahvistaa, että EU:n laajentumista pidetään edelleen keskeisenä veturina Euroopan turvallisuudelle, rauhalle, vakaudelle ja vauraudelle pitkällä aikavälillä. Komissio korostaa, että mahdollisuus sitoa tulevaisuutensa EU:hun on avoin kaikille kymmenelle ehdokas- ja potentiaaliselle ehdokasmaalle (Turkki, Ukraina, Moldova, Georgia, Montenegro, Albania, Pohjois-Makedonia, Serbia, Kosovo, Bosnia-Hertsegovina). Komission mukaan suurempi ja vahvempi unioni hyödyttää niin hakijamaita kuin nykyisiä jäsenmaita. Laajentumisen todetaan edistävän EU:n talouden kilpailukykyä ja parantavan sen valmiuksia vastata globaaleihin haasteisiin. Komissio toteaa, että Länsi-Balkanin maiden ollessa jo EU-maiden ympäröimä näiden maiden liittyminen unioniin toisi merkittäviä helppoja kauppaa ja logistiikkaan. Laajentumispaketissa nostetaan esille myös joidenkin ehdokasmaiden (Ukraina, Serbia) kanssa tehtävä yhteistyö kriittisissä raaka-aineissa.

Laajentumispolitiikka on edennyt vuonna 2024 uuteen vaiheeseen, ja erityisesti Ukrainan ja Moldovan jäsenyyshakemukset ja niitä seuranneet Eurooppa-neuvoston päätökset olivat osoitus laajentumisen geopolittisesta merkityksestä. Ukrainan ja Moldovan jäsenyysneuvottelut aloitettiin kesäkuussa 2024, jolloin järjestettiin maiden ensimmäiset hallitustenväliset konferenssit. Tämän jälkeen komissio aloitti kahdenväliset nk. screening-prosessit (lainsäädännön vertailu), jotka ovat nyt käynnissä. Georgialle myönnettiin ehdokasmaan asema joulukuussa 2023, mutta maan hallituksen kevästä 2024 alkaen tekemät toimet vaarantavat Georgian EU-jäsenyyspolun ja ovat *de facto* pysäyttäneet liittymisprosessin.

Länsi-Balkanin maiden EU-lähentyminen on edennyt. Bosnia ja Hertsegovinan jäsenyysneuvottelut päätettiin avata maaliskuussa 2024. Komissio valmistelee Bosnia ja Hertsegovinan neuvottelukehityksiä neuvoston hyväksyttäväksi, kun Bosnia ja Hertsegovina on täyttänyt kaikki relevantit kahdeksan komission suosittelemaa askelta koskien oikeusvaltiota, korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisia toimia sekä muuttoliikkeen hallintaa ja perusoikeuksia vahvistavia toimia. Montenegron kanssa kaikki neuvotteluluvut on avattu ja kolme on suljettu väliaikaisesti. Kesäkuussa 2024 Montenegro saavutti merkittävän virstanpylvään, kun se sai myönteisen arvion oikeusvaltiota koskevien neuvottelulukujen väliaikaisten arviointiperusteiden täyttämistä. Albanian ja Pohjois-Makedonian screening-prosessit saatiin päätökseen vuoden 2023 lopussa. Albanian osalta ensimmäinen, EU:n keskeisiä perusvaatimuksia koskeva neuvotteluklusteri (fundamentals cluster) avattiin lokakuussa 2024. Kosovon joulukuussa 2022 jättämä EU-jäsenhakemus on neuvostolla edelleen harkinnassa. Tammikuusta 2024 alkaen biometrisen passin omaavat kosovolaiset saavat matkustaa EU-alueella ilman viisumia.

Turkki on ehdokasmaa ja keskeinen kumppani Euroopan unionille. Turkin todetaan edelleen pitävän EU-jäsenyyttä strategisena tavoitteenaan. Laajentumispaketti toteaa laajentumisneuvotteluiden olleen pysähdyksissä vuodesta 2018, neuvoston päätöksen mukaisesti. Suurta huolta kohdistuu muun muassa maan perusoikeuksiin ja oikeusvaltiokehitykseen. Samaan aikaan todetaan EU:n ja Turkin suhteiden kehittämisen jatkuvan huhtikuun 2024 Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti ja EU:lla olevan strateginen intressi vakaaseen ja turvalliseen toimintaympäristöön itäisen Välimeren alueella sekä yhteistyön kehittämiseen Turkin kanssa molempia osapuolia hyödyttävällä tavalla.

Laajentumispolitiikan uuteen vaiheeseen liittyy aktiivinen sitoutuminen EU-perspektiivin omaaviin maihin, mikä tarkoittaa erityisesti hakijamaiden mahdollisuutta asteittaiseen yhdentymiseen (gradual integration) EU:n sisämarkkinoihin. Komission mukaan asteittainen yhdentyminen sujuvoittaa liittymisprosesseja, sillä se tuo jäsenyyden konkreettisia sosioekonomisia etuja niille maille, jotka ovat edistyneet tarvittavilla alueilla. Asteittainen yhdentyminen ei ole vaihtoehto EU:hun liittymiselle. Komission mukaan on yhä tärkeämpää, että kaikki kymmenen laajentumisprosessiin osallistuvaa maata nopeuttavat rakenteellisia uudistuksia saavuttaakseen kestävä kasvua ja edistyäkseen jäsenyyden taloudellisten kriteerien täyttämässä. Osoittaakseen omaa sitoutumistaan EU on lisännyt taloudellista tukea hakijamaille.

Vuoden 2023 laajentumispaketin yhteydessä esiteltiin Länsi-Balkanin uusi kasvusuunnitelma, jonka keskeinen osa Länsi-Balkanin uudistus- ja kasvuväline astui voimaan toukokuussa 2024. Kasvusuunnitelman tarkoituksena on edistää Länsi-Balkanin maiden lähentymistä EU:n sisämarkkinoita kohti, edistää alueen omaa taloudellista integraatiota sekä nopeuttaa fundamentaaliklusteriin liittyviä uudistuksia. Komissio hyväksyi kuudesta kumppanimaasta viiden uudistusohjelmat lokakuussa 2024. Komissio tekee yhteistyötä Bosnia ja Hertsegovinan kanssa auttaakseen sitä viimeistelemään uudistusohjelmansa. Lisäksi Ukrainan tukiväline astui voimaan keväällä 2024, ja sen tarkoituksena on tukea maata makrotaloudellista tasapainoa, elpymistä ja uudistuksia, joilla tähdätään EU-jäsenyyteen. Lokakuussa komissio esitti Moldovalle oman kasvusuunnitelmansa, johon sisältyy vastaava tukiväline.

Laajentumispaketissa korostetaan, että laajentuminen säilyy meriittipohjaisena prosessina ja eteneminen riippuu kunkin maan yksilöllisestä etenemisestä tavoitteissa ja uudistusten toimeenpanossa peruuttamattomalla tavalla jokaisella EU-lain osa-alueella. Komissio korostaa, että keskiössä säilyy erityisesti edistyminen EU:n keskeisten perusvaatimusten (*fundamentals*) täyttämässä. Niihin kuuluvat oikeusvaltiokehitys, perusoikeuksien toteutuminen, demokraattisten instituutioiden toiminta, julkisen hallinnon uudistukset ja taloudelliset kriteerit. Vuonna 2024 komissio lisäsi ensi kertaa vuosittaiseen jäsenmaita koskevaan oikeusvaltiokertomukseensa neljä hakijamaata: Albanian, Montenegron, Pohjois-Makedonian ja Serbian. Muita maita lisätään sitä mukaan, kun ne ovat valmiita. Kuluneen vuoden aikana erityisesti Montenegro, Albania, Moldova ja Ukraina ovat komission mukaan edistyneet fundamentaaleihin liittyvissä uudistuksissa. Useimmissa hakijamaissa oikeuslaitoksen riippumattomuus on kuitenkin edelleen uhattuna, ja komissio pitää oikeuslaitosten laadun ja tehokkuuden parantamista ensisijaisena tavoitteena.

Korruptio on edelleen hakijamaissa ongelma sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Komissio peräänkuuluttaa järjestelmällisiä lähestymistapoja ja aitoa poliittista sitoutumista avoimuuden parantamiseksi. Komission mukaan myös tutkivan journalismin ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa on parannettava ja suojeltava. Perusoikeuksien, kuten ilmaisunvapauden, sukupuolten välisen tasa-arvon ja vähemmistöjen oikeuksien turvaamisessa hakijamailla on yhä kuilua kurottavana umpeen EU-säännösten kanssa. Komissio peräänkuuluttaa hakijamailta suurempia ponnisteluja perusoikeuksien turvaamiseksi.

Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioissa, lainvalvonnassa ja oikeudellisessa yhteistyössä hakijamaiden ja EU:n välillä on tapahtunut myönteistä kehitystä, mutta haasteita on yhä. Komissio peräänkuuluttaa tehokkaampia toimenpiteitä muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden, rahanpesun ja terroristisen toiminnan ehkäisemiseksi. EU on edelleen sitoutunut tukemaan Länsi-Balkanin maita ja Turkia laitto- man maahanmuuton, mukaan lukien ihmiskaupan, torjumisessa sekä tekemään yhteistyötä rajavalvonnan ja turvapaikan hakemisen suhteen. Komissio toteaa, että hakijamailla tulee olla täysin toimivat kansalliset Schengen-hallintojärjestelmät siihen mennessä, kun ne otetaan jäseniksi. Schengen-jäsenyyttä arvioidaan erikseen Schengen-arviointimekanismissa asetettujen ehtojen pohjalta. EU on myös lisännyt yhteistyötä hybridiuhkien torjumiseksi.

Vuonna 2023 annettuja, julkishallinnon uudistukseen (Public Administration Reform, PAR) tähtääviä suosituksia sovelletaan edelleen, mutta edistyminen on ollut melko vähäistä. Suurin haaste liittyy virkamieskunnan toimintaan ja esimerkiksi politisoitumiseen ja henkilöstön suureen vaihtuvuuteen. Komissio peräänkuuluttaa lisätoimia julkishallinnon uudistusten institutionaaliseen koordinointiin ja valvontaelinten vahvistamiseen.

Venäjän Ukrainaan kohdistama hyökkäyssota on entisestään korostanut yhdenmukaisuuden tärkeyttä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) kanssa. Laajentumispaketissa korostetaan, että EU:hun liittymisen valitsevien maiden on täysin ja ehdoitta edistettävä EU:n arvoja, mikä tarkoittaa myös EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan noudattamista. Albania, Montenegro, Pohjois-Makedonia ja Bosnia ja Hertsegovina ovat saavuttaneet tai säilyttäneet täyden YUTP-yhdenmukaisuuden. Pakotteiden toimeenpano Bosnia- ja Hertsegovinassa säilyy haasteellisenä. Kosovo jatkaa yksipuolista EU:n YUTP-linjausten noudattamista. Serbian yhdenmukaisuusaste on pysynyt pääosin muuttumatto-

mana, mutta maa jatkaa yhteistyötä EU:n kanssa pakotteiden toimeenpanossa. Komissio peräänkuuluttaa Serbian tarvetta toimeenpanna sitoumuksensa ja noudattaa EU:n YUTP-linjauksia, ml. pakotteita, neuvottelukehityksen mukaisesti. Serbian ei tulisi myöskään toimia EU:n vastaisesti ulkopoliittisissaan. Ukrainan ja Moldovan yhdenmukaisuusaste on noussut merkittävästi. Georgian yhdenmukaisuusaste on säilynyt matalana, mutta raportissa todetaan maan tehneen yhteistyötä pakotteiden toimeenpanossa. Turkki ei ole edistynyt yhdenmukaisuuden suhteen, mutta on tehnyt yhteistyötä EU:n Venäjä-pakotteiden kierron estämiseksi alueensa kautta. Hybriduhat säilyvät laajentumismaissa turvallisuus- ja poliittisena haasteena.

Hyvät naapurussuhteet ja alueellinen yhteistyö ovat olennainen osa laajentumispoliittikkaa. Serbian ja Kosovon väliset suhteet ovat jännitteiset, vaikkakin kehitystä suhteiden normalisoinnissa on tapahtunut. Edistyminen edellyttää molempien maiden sitoutumista EU:n fasilitoimaan vuoropuheluun, ja suhteiden normalisointi on välttämätöntä maiden EU-polkujen kannalta. Ukrainan suhteet Länsi-Balkanin maihin ovat yleisesti ottaen parantuneet, vaikka Serbian ja Bosnia ja Hertsegovinan Republika Srpska -entiteetin kanssa on erimielisyyksiä Venäjä-suhteista. Ukrainan suhteet Georgiaan ovat komission mukaan olleet kireähköt, koska Georgia ei ole yhtynyt Venäjän vastaisiin pakotteisiin. Myöskään Turkki ei ole yhtynyt EU:n Venäjän vastaisiin rajoittaviin toimenpiteisiin, mutta se on edelleen Ukrainalle strategisesti tärkeä kumppani.

Lisäksi konkreettisten alueellisten yhteyksien kehittäminen pysyi komission agendalla korkealla. Siihen sisältyy yhteistyö liikenteen ja kuljetusten, energian ja digitaalisuuden osalta. Länsi-Balkanin maat ovat myös laatineet toimintasuunnitelman vuonna 2020 perustetulle alueellisen yhteismarkkinan aloitteelle (CRM), jolla pyritään varmistamaan ihmisten, palvelujen, tavaroiden ja pääoman vapaa liikkuvuus alueella. Komission mukaan Albanian ja Montenegron mahdollinen liittyminen yhtenäiseen euromaksu- eli SEPA-alueeseen vielä vuoden 2024 loppuun mennessä ja muiden kumppanimaiden liittyminen vuonna 2025 voisi hyödyttää maita merkittävästi.

Laajentumispaketissa muistutetaan laajentumisen edellyttävän EU:n sisäistä valmistautumista. Maaliskuussa 2024 komissio julkaisi tiedonannon laajentumiseen valmistautumisesta ja sen edellyttämistä sisäisistä politiikkauudistuksista (arvot, sektoripoliitikat, budjetti, hallinto; ks. E 46 / 2024 vp). Komission mukaan laajentumispoliitikassa tulee myös toteuttaa viestintätoimia, joilla informoidaan yleisöä laajentumisprosessista niin EU:n sisällä kuin ehdokasmaissa. Laajentumispaketissa todetaan, että komissio aikoo esittää laajentumiseen valmistavia politiikka-arvioita mm. oikeusvaltiosta, sisämarkkinoista, ruokaturvasta, turvallisuudesta ja puolustuksesta sekä ilmastosta, energiasta ja muuttoliikkeestä. Myös sosiaalista, taloudellista ja alueellista hallintoa tullaan katsomaan laajemmin. Komission puheenjohtajan poliittisissa suuntaviivoissa todetaan, että komissio laatii sektorikohtaisia analyyseja laajentumisen vaikutuksista unionille ensimmäisen sadan päivän aikana. Myös unionin valmistautuminen seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen (2028–) neuvotteluihin voi alkaa tulevan vuoden aikana.

Maakohtaiset huomiot

Komission raportissa todetaan **Ukrainan** edistyneen oikeusjärjestelmän vahvistamisessa sekä korruptionvastaisen institutionaalisen järjestelmänsä rakentamisessa myös korkean tason korruptiotapausten osalta. Myös kansallisten vähemmistöjen oikeuksien suojelemista koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu. Sotatilalain vaikutukset perusoikeuksiin ovat pysyneet kohtuullisina. Osaltaan EU-jäsenyyteen tarvittavien uudistusten tekemistä vuosina 2024-2027 edesauttaa maaliskuussa 2024 voimaan astunut yhteensä 50 miljardin euron Ukraina-tukiväline. Tukivälineen varojen käyttö perustuu uudistuksia ja investointeja koskevaan Ukraina-suunnitelmaan, jonka Ukraina on tehnyt ja EU hyväksynyt. Ukraina on vakaasti edennyt yhdenmukaistamistoimissa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa.

Komissio kiinnittää huomiota siihen, että edistymisestä huolimatta Ukrainan tulee jatkaa erityisesti korkean tason korruption vastaista työtä sekä vahvistaa oikeuslaitostansa. Perusoikeuksien suojelua tulee vahvistaa ja nyt uudistettu kansallisten vähemmistöjen oikeuksia koskeva lainsäädäntö toimeenpanna

yhteistyössä kansallisten vähemmistöjen edustajien kanssa. Myös julkishallinnon uudistamista ja hajauttamista koskevia uudistuksia tulee edistää. Jälleenrakennuksenkin näkökulmasta on tärkeää hajauttaa energiasektoria sekä parantaa sen hallinnointia.

Ukrainan screening-prosessi on lähtenyt hyvin käyntiin. Mikäli Ukraina täyttää vaadittavat ehdot, niin komissio on valmis aloittamaan neuvotteluklusterien avaamisen mahdollisimman pian vuonna 2025.

Moldovassa järjestettiin kansanäänestys EU-jäsenyystavoitteen kirjaamisesta maan perustuslakiin presidentinvaalien yhteydessä 20.10.2024. 50,38 % äänesti jäsenyyden puolesta, mikä oli odotettua matalampi tulos. Vaaleja edelsi Venäjän mittava ja laaja hybridikampanja. EU-jäsenyysneuvottelujen avaaminen Moldovan kanssa tänä vuonna oli merkki siitä, että maa on onnistunut uudistuksissa huolimatta Venäjän painostuksesta ja Ukrainaan kohdistuvan hyökkäyssodan vaikutuksista.

Moldova on edistynyt uudistuksissa ja niiden toimeenpanossa, mutta paljon työtä on vielä tehtävänä. Komission arvion mukaan Moldova on edistynyt yhdenmukaistamistoimissa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa, sekä oikeusvaltioreformissa. Korruption ja oligarkisaation vastaisia toimia on yhä jatkettava. Julkishallinnon uudistamista on toteutettava yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Myös taloudellisia uudistuksia tarvitaan. Moldovan screening-prosessi etenee hyvin. Mikäli Moldova etenee ehtojen täyttämässä, komissio on valmis avaamaan ensimmäisiä neuvotteluklustereita mahdollisimman pian vuonna 2025.

Uudistusten vauhdittamiseksi komissio antoi 11.10.2024 asetusehdotuksen Moldovan uudistus- ja kasvuvälineen perustamisesta (*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Reform and Growth Facility for the Republic of Moldova, COM(2024) 469 final*), jonka tarkoituksena on tukea Moldovan EU-lähentymistä (E 63/2024 vp; U 42/2024 vp). Asetusehdotuksen ohella komissio julkaisi 11.10.2024 tiedonannon koskien Moldovan uutta kasvusuunnitelmaa (*Communication on the Moldova Growth Plan, COM(2024) 470*). Kasvusuunnitelmaa ja Moldovan uudistus- ja kasvuvälineen perustamista käsitellään parhaillaan neuvostossa ja parlamentissa.

Komissio esittää Moldovalle samantyyppistä kasvusuunnitelmaa, joka hyväksyttiin Länsi-Balkanin maille vuonna 2024 (E 50/2023 vp ja U 84/2023 vp). Moldovan kasvusuunnitelma keskittyy rakenteellisiin puutteisiin, jotka estävät Moldovan kasvupotentiaalia. Suunnitelmalla pyritään vahvistamaan maan kilpailukykyä, tukemaan investointeja yksityisellä sektorilla ja infrastruktuurissa, parantamaan taloudellista lähentymistä unioniin, kehittämään maan sosiaalista pääomaa, tukemaan vihreää ja digitaalista siirtymää sekä edistämään uudistuksia oikeusvaltiokehityksessä ja korruption vastaisissa toimissa. Kasvusuunnitelma auttaa Moldovaa kehittämään toimivaa ja avointa markkinataloutta, joka pystyy vastaamaan kilpailun aiheuttamiin paineisiin ja markkinavoimiin EU:n sisällä.

EU:n Moldova tukiväline koostuu kolmesta pilarista: 1) Sosioekonomisten ja perustavaa laatua olevien uudistusten tukeminen; 2) EU:n sisämarkkinoille pääsyn edistäminen; sekä 3) Rahoitustuen lisääminen. Moldovan EU-jäsenyyspolun vuoksi esitetään perustettavaksi Moldovan uudistus- ja kasvuväline reformiagendan toimeenpanemiseksi. Välineen puitteissa tehtävät investoinnit auttavat Moldovaa kestävän talouden ja yhteiskunnallisen kehityksen uudistuksissa. Väline perustetaan asetusehdotuksella, josta on tiedotettu eduskuntaa erikseen (E 63/2024 vp; U 42/2024 vp).

Komission raportissa todetaan, että **Georgian** hallitus ei ole Georgian ehdokasmaa-nimityksen jälkeen osoittanut riittävää poliittista sitoutumista, jotta maa voisi edetä EU-jäsenyysprosessissa. Päinvastoin, Georgiassa on tapahtunut lukuisia kielteisiä kehityskulkuja viimeisen vuoden aikana, kuten ihmisoi-keuksia ja kansalaisyhteiskunnan toimintatilaa kaventavan lainsäädännön hyväksyminen. Georgia ei ole edennyt komission vuoden 2023 laajentumista koskevassa tiedonannossa esitetyissä yhdeksässä askeleessa. Kansainvälisten tarkkailijoiden arvioiden mukaan Georgian 26.10.2024 parlamenttivaalit käytiin painostavassa ilmapiirissä, ja epäselvyyksiä on havaittu. Vaalijärjestelmän uudistaminen ja koko poliittisen kentän kattava vuoropuhelu ovat välttämättömiä.

Georgian tulisi komission mukaan kumota EU:n arvojen vastainen lainsäädäntönsä edetäkseen EU-polullaan. Työtä tarvitaan myös sukupuolten välisen tasa-arvon saavuttamiseksi sekä YUTP-kysymyksissä. Lisäksi tarvitaan toimia EU:n vastaisen disinformaation ja vihamielisen retoriikan torjunnassa. Mediaa, kansalaisyhteiskuntaa ja oppositiota vastaan tehdyt hyökkäykset on tutkittava, ja oligarkisaa-tiota kitkettävä. Mikäli Georgia ei muuta suuntaansa, ei komissio voi suositella jäsenyysneuvotteluiden avaamista.

Montenegro on Länsi-Balkanin maista ehtinyt pisimmälle EU-jäsenyysprosessissa. Pitkään kestäneen hallituskriisin jälkeen Montenegro on lokakuussa 2023 muodostetun uuden hallituksen myötä edistynyt EU-polulla nopeassa tahdissa. Montenegron kanssa järjestettiin 26.6.2024 hallitustenvälinen konferenssi, jossa EU vahvisti, että Montenegro on yleisesti ottaen täyttänyt asetetut välitavoitteet oikeusvaltiota koskeissa uudistuksissa (oikeuslaitosta ja perusoikeuksia koskeva neuvotteluluku 23, ja oikeutta, vapautta ja turvallisuutta koskeva luku 24). Maa voi siis aloittaa neuvottelulukujen sulkemisprosessin, kun jäljellä olevat ehdot täyttyvät.

Komission pyrkimyksenä on edetä Montenegron kanssa nopeasti ja tehdä siitä kannustava esimerkki Länsi-Balkanin alueelle. Maa onkin huomioitu tämän vuoden raportissa hyvin positiivisessa valossa. Komissio ilmoittaa olevansa valmis tukemaan Montenegron kunnianhimoista tavoitetta sulkea jäsenyysneuvottelut vuoden 2026 loppuun mennessä, ja ehdottaa sen saavuttamiseksi uusien neuvottelulukujen sulkemista vielä kuluvan vuoden aikana ja merkittävää etenemisagendaa vuodelle 2025. Siinänsä positiivisten tavoitteiden saavuttamisessa on kuitenkin tärkeää varmistaa, että myös uudistusten toimeenpano tapahtuu tehokkaasti ja täysimääräisesti. Vain näin voidaan taata prosessin meriittipohjaisuus.

Komissio arvioi Montenegron edistyneen uudistuksissa tänä vuonna hakijamaista parhaiten. Arvion mukaan Montenegro on saavuttanut hyvää edistystä perusoikeuksien ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden, korruption kitkemisen, sananvapauden, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan ja muuttoliikkeen hallinnan osalta. Maa on hyväksynyt useita uusia lakipaketteja näillä sektoreilla ja suurin osa komission viime vuotisista suosituksista on täytetty. Julkisen hallinnon uudistamisessa Montenegro on kuitenkin saavuttanut vain rajallista edistystä, ja komissio toistaa aikaisemmat suosituksensa liittyen mm. julkisten investointien hallintaan ja tiedonsaantilain uudistamiseen. Demokratia toimii Montenegrossa pääosin hyvin, mutta parantamisen varaa on vaaliprosessissa sekä hallituksen ja kansalaisjärjestöjen yhteistyössä. Komissio huomioi, että kasvanut yhteiskunnallinen polarisaatio ja hallituksen sisäiset jännitteet voivat uhata poliittista vakautta. Montenegron YUTP-yhdenmukaisuus on 100 prosenttia, mikä kuvaa maan sitoutuneisuutta EU-jäsenyysprosessiin.

Pohjois-Makedonia pyrkii etenemään jäsenyysneuvotteluissa kunnianhimoisesti. Tänä vuonna valitut uusi hallitus ja presidentti ovat sitoutuneet EU-integraation edistämiseen. Pohjois-Makedonia on ylläpitänyt 100% yhdenmukaisuutta EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjausten kanssa ja tuki monia EU:n prioriteetteja toimiessaan ETYJ-puheenjohtajan roolissa vuonna 2023. EU:n ja Pohjois-Makedonian lainsäädäntöjen vertailua (screening) valmistelevat kokoukset saatiin päätökseen joulukuussa 2023 ja neuvotteluklustereita 2 (sisämarkkinat), 3 (kilpailukyky ja inklusiivinen kasvu) ja 6 (ulkosuhteet) koskevat screening-raportit on esitelty neuvostolle. Oikeusvaltiohaasteita kuvataan huomattaviksi eikä oikeuslaitoksen uudistamisessa ole tapahtunut edistystä. Monet haasteet johtuvat maan politiikan polarisoitumisesta. Pohjois-Makedonian ja joidenkin EU-maiden kahdenvälisiin kysymyksiin esittämät vaatimukset liittymisprosessin aikana ovat osaltaan hankaloittaneet asetelmaa. Pohjois-Makedonia ei ole saattanut voimaan etenemiseen vaadittavaa perustuslakimuutosta, joka vahvistaisi vähemmistöjen, kuten maassa asuvien bulgarialaisten, oikeuksia. Pohjois-Makedonian odotetaan etenevän kohti seuraavaa hallitustenvälistä konferenssia ja ensimmäisten neuvottelulukujen avaamista, kunhan perustuslakimuutos saatetaan voimaan.

Maan tulee myös edistyä lisää uudistuksissa koskien oikeusvaltiota, oikeuslaitosta sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden kitkemistä. Komissio arvioi Pohjois-Makedonian saavuttaneen jonkin ver-

ran tai rajallisesti edistystä perusvaatimuksissa, kuten julkisen hallinnon ja oikeuslaitoksen uudistamisessa, perusoikeuksissa, medianvapaudessa, muuttoliikkeen hallinnassa ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Korruption kitkemisessä ei ole saavutettu lainkaan edistystä, ja se on edelleen vakava huolenaihe. Myöskään LGBTIQ -henkilöiden oikeussuojan parantamisessa ei ole edistytty. Komissio odottaa Pohjois-Makedonialta nopeita ja päättäväisiä jatkotoimia uudistusten osalta, jotta ensimmäinen neuvotteluklusteri voidaan avata heti, kun vaaditut ehdot täyttyvät.

Albania on sitoutunut EU-jäsenyyden edistämiseen poliittisella tasolla ja pyrkii etenemään jäsenyydsneuvotteluissa kunnianhimoisesti. Fundamentaaliklusterin neuvotteluiden avaaminen lokakuussa 2024 oli merkittävä askel eteenpäin Albanian jäsenyydsneuvotteluissa. Komissio suosittaa ulkosuhteet kattavan neuvotteluklusterin avaamista kuluvan vuoden aikana, mikäli Albanian EU-lähentymisen myönteinen vire jatkuu. Albania tavoittelee jäsenneuvotteluiden päättämistä vuoden 2027 loppuun mennessä. Komissio tukee tavoitetta, mutta korostaa onnistumisen edellyttävän Albanialta uudistustahdin kiihdyttämistä erityisesti oikeusvaltion, korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan sekä perusoikeuksien osalta.

Komissio huomioi Albanian edistyneen oikeusvaltioon ja korruptionvastaiseen työhön liittyvissä uudistuksissa. Oikeuslaitoksen uudistaminen ja tuomarikunnan seulonta ovat edenneet pitkälle, korruption vastaisessa taistelussa on edistytty ja rahanpesun ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaista kyvykkyyttä on vahvistettu. Uudistustyötä on kuitenkin vielä jatkettava. Komissio toteaa, että korruptio on yhä Albanian laajalle levinnyttä, korruption vastaisten toimien vaikutuksen jäädessä toistaiseksi rajalliseksi. Yhteiskunnan polarisaatio on syvää, mikä vaikuttaa kielteisesti parlamentaarisen päätöksenteon tehokkuuteen. Ilmaisunvapauden osalta ei ole saavutettu edistystä, ja mediakentän läpinäkyvyyttä ja toimittajien suojaa tulee parantaa. Vähemmistöjen oikeuksia ja omaisuussuojaa tulee vahvistaa. Albanian on myös entisestään lisättävä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa.

Albania ylläpitää 100% yhdenmukaisuutta EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa. Maa on luotettava kumppani EU:lle kansainvälisillä foorumeilla, mikä osoittaa Albanian sitoumusta EU-jäsenyyden strategisena valintana. Poliittinen dialogi EU:n ja Albanian välillä on aktiivista. Albania osallistuu myös EU:n kriisinhallintaoperaatioihin. Albanian kauppapolitiikan linjakkuutta ja EU-pakotteiden toimeenpanoa on tärkeää seurata.

Serbian kanssa on avattu 22 yhteensä 35 neuvotteluluvusta ja kaksi neuvottelulukua on väliaikaisesti (provisionally) suljettu. Serbian osalta komissio painottaa, että huolimatta vuoden 2023 vaaleista, maa jatkoi oikeuslaitoksen uudistusta. Serbia hyväksyi uuden korruption vastaisen strategian ja jatkoi EU:hun suuntautuvan muuttoliikkeen hallintaa osaltaan. Uuden medialainsäädännön täysi toimeenpano on tärkeää, samoin kuin lainsäädännön saattaminen vielä täysin linjaan EU:n *acquis*' n ja eurooppalaisten standardien kanssa. Serbia on vahvistanut sitoutumisensa Serbian ja Kosovon suhteiden normalisointia koskeviin sopimukseen (nk. Ohridin sopimus, virallisesti *Agreement on the Path to Normalisation and its Implementation Annex*).

Komissio peräänkuuluttaa prioriteettina Serbialta toimia YUTP-yhdenmukaisuuden merkittäväksi lisäämiseksi EU:n kanssa, erityisesti Venäjä-pakotteiden osalta, tämän ollessa osa myös EU:n ja Serbian välistä neuvottelukehystä. Serbian ei myöskään tulisi toiminnassaan tai lausunnoissaan mennä EU:n positiota vastaan osoittaakseen olevansa vakavissaan strategisesta suuntauksestaan EU:hun. Tämä tulisi osoittaa myös EU:n toiminnasta laajemmin viestittäessä. Serbia ylläpiti raportointikaudella korkean tason suhteita Venäjään sekä solmi vapaakauppasopimuksen Kiinan kanssa. Samaan aikaan Serbia jatkoi yhteistyötä EU:n kanssa pakotteiden kierron estämiseksi, jatkoi tukeaan Ukrainalle ja kontribuoi EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaan. Serbian virallisena strategisena tavoitteena säilyä EU-jäsenyys.

Komissio korostaa, että Serbian laajentumisprosessissa on jatkuva tarve tasapainoilla kahden eri ulottuvuuden kanssa: yhtäältä tarve parantaa oikeusvaltiokehitystä ja edistää suhteiden normalisaatiossa

Kosovon kanssa ja toisaalta heijastella samalla muissa neuvotteluluvuissa edistymistä. Serbian oikeusvaltiokehityksen osalta edistyminen on toistaiseksi ollut vaatimatonta. Laajentumispaketissa todetaan, että tie uusien klustereiden avaamiseen Serbian kanssa tulee riippumaan erityisesti edistyksestä (ml. edistystahti) oikeusvaltiouudistuksissa sekä suhteiden normalisoinnissa Kosovon kanssa. Komissio uudistaa tänä vuonna kolmannen kerran suosituksensa avata 3. klusteri (kilpailukyky ja inklusiivinen kasvu) Serbian kanssa. Komission arvion mukaan Serbia on osallistunut aktiivisesti Länsi-Balkanin kasvusuunnitelman toimeenpanoon kaikilla neljällä osa-alueella sekä tehnyt merkittävästi töitä asteittaisen integraation eteen. Serbia hyväksyi Länsi-Balkanin uudistus- ja kasvutukivälineen alla tehtävän uudistusagendansa lokakuussa 2024.

Komissio kuitenkin korostaa, että Serbian laajentumisprosessin kokonaistahdin jatkossakin määrittää oikeusvaltiokehitys ja maan suhteiden normalisointi Kosovon kanssa, ml. Ohridin sopimuksen toimeenpano. Vuonna 2025 komissio odottaa Serbialta kokonaisvaltaista kehitystä kautta eri reformisektoreiden, ml. erityisesti oikeusvaltiota koskevien välitavoitteiden (interim benchmarks) ja kansalaisyhteiskunnan ja median toimintaympäristön parantamisen osalta. Kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristö jatkuu vaikeana. Komission raportissa kiinnitetään perustellusti huomiota myös Serbian demokratian peruspilareiden toimintaan ja edistystä peräänkuulutetaan mm. vaalien järjestämisen ja parlamentin toimintaedellytyksiin liittyen. Serbialta toivotaan uskottavia toimenpiteitä virheellisen informaation ja disinformaation kitkemiseksi. Komissio alleviivaa EU:n odottavan, että Serbia tekee täysin yhteistyötä tuodakseen oikeuden eteen Pohjois-Kosovossa syyskuussa 2023 tapahtuneista iskuista vastuulliset.

Komissio toteaa **Kosovon** olevan edelleen sitoutunut sen eurooppalaiseen polkuun. Komissio toteaa olevansa valmis tekemään arvion (Opinion) Kosovon EU-jäsenyyshakemuksesta heti kun neuvosto sitä pyytää. EU:n jäsenmaista edelleen viisi, Espanja, Kreikka, Kypros, Slovakia ja Romania eivät tunnusta Kosovon itsenäisyyttä. Kosovon todetaan edistyneen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisissa toimissa, liike-elämän toimintaympäristön parantamisessa sekä toimivan markkinatalouden kehittämisessä. Myönteisenä tekijänä nostetaan esille, että kansalaisyhteiskunta toimii laajalti mahdollistavassa toimintaympäristössä. Viisumivapaus Kosovolle astui voimaan 1.1.2024. Komission arvion mukaan Kosovo on osallistunut aktiivisesti Länsi-Balkanin kasvusuunnitelman toimeenpanon kaikilla neljällä osa-alueella. Kosovo poisti serbialaista alkuperää olevien tuotteiden kiellon lokakuussa 2024.

Tilanne Pohjois-Kosovossa sekä Kosovon serbiyhteisön ja hallituksen suhteet jatkuvat edelleen jännittyneinä syyskuun 2023 tapahtumien seurauksena, jolloin aseistautuneet Kosovon serbitaustaiset hyökkääjät hyökkäsivät Kosovon poliisia vastaan (nk. Banjskan isku). Kyseessä oli viime vuosien vakavin eskalaatio alueella. Useat ei-koordinoidut Kosovon toimet puolestaan vahingoittivat suhteita Kosovon hallituksen ja serbiyhteisön välillä. Raportointijakson aikana EU:n Kosovoon kohdistetut toimet pysyivät voimassa. Komissio toteaa, että EU:n Kosovon vastaiset toimet ovat peruutettavissa ja toteaa ulkoasioiden korkean edustajan esittäneen niiden poistoa. Kosovon todetaan olevan sitoutunut toimeenpanemaan kaikki sitoumuksensa Ohridin sopimuksen (Agreement on the Path to Normalisation and its Implementation Annex, 2023) ja kaikkien aiempien sopimusten osalta.

Kosovon toivotaan lisäävän toimia oikeusvaltion, korruption kitkemiseen, ilmaisunvapauden ja julkishallinnon uudistusten saralla sekä perusoikeuksien toteutumisen edistämisessä. Kosovon parlamentin toimivaltuuksiin liittyviin haasteisiin kiinnitetään huomiota ja maata kehoitetaan panostamaan puolueet ylittävään yhteistyöhön EU-reformien toimeenpanemiseksi tehokkaammin. Kosovoa peräänkuulutetaan toimeenpanemaan nk. Ohridin sopimus sekä kaikki aiemmat sopimukset ilman uusia viivytyksiä ja mahdollisuuksia.

Bosnia ja Hertsegovinan kanssa avattiin jäsenyysneuvottelut maaliskuussa 2024 maan edistyttyä riittävästi jäsenyyskriteereissä. Jäsenyysneuvotteluiden avaamisen alla Bosnia-Hertsegovina toteutti EU-jäsenyyden vaatimia konkreettisia uudistuksia oikeuslaitoksen, rahanpesun vastaisen toiminnan ja eturistiriitojen osalta. Bosnia-Hertsegovina edistyi rajatusti oikeusvaltiota, perusoikeuksia, julkishallintoa koskevissa uudistuksissa. Komission suositamissa sosiaalis-taloudellisen sektorin uudistuksissa edistys on ollut rajallista tai puuttunut kokonaan. Bosnia-Hertsegovina on saavuttanut ja ylläpitää täyttä

yhdenmukaisuutta EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa, joskin Venäjän vastaisten pakotteiden toimeenpanossa on puutteita Serbitasavallassa. Vaikka joitain konkreettisia uudistuksia on saavutettu, komissio toteaa Bosnia-Hertsegovinan uudistustahdin pysähtyneen sen jälkeen, kun Eurooppa-neuvosto päätti jäsenneuvotteluiden avaamisesta maaliskuussa 2024. Taustalla on poliittiset erimielisyydet sekä lokakuussa 2024 järjestettyjä paikallisvaaleja edeltänyt epäsuotuisa poliittinen ilmapiiri.

Erityisen huolestuttavana komissio pitää Venäjä-mielisen Serbitasavallan toimeenpanemia uudistuksia, kuten muusta maasta erilliset vaalilait, perustuslakituomioistuimen päätösvallan tunnustamattomuuden, kansalaisyhteiskunnan vaikean toimintaympäristön sekä irtautumispyrkimyksiin liittyvä retoriikka, joiden katsotaan olevan Bosnia ja Hertsegovinan jäsenpyrkimysten vastaisia.

Komissio kehottaa Bosnia-Hertsegovinaa jatkamaan päättäväisesti EU-jäsenyyden vaatimia uudistuksia, muuan muassa perustuslakia ja vaaleja koskevat uudistukset. Bosnia-Hertsegovinan tulee myös nimetä pääneuvottelija jäsenyysneuvotteluita varten, hyväksyä suunnitelma EU:n *acquis*'n toimeenpanosta ja nimetä kansallinen koordinaattori liittymistä valmistelevalle tukivälineelle (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA)

Komissio toteaa valmistelewansa Bosnia ja Hertsegovinan neuvottelukehyksiä neuvoston käsiteltäväksi, kun Bosnia-Hertsegovina on toimeenpannut siltä vaaditut avainuudistukset. Jäsenyysneuvotteluissa edetäkseen komissio odottaa Bosnia ja Hertsegovinan toteuttavan kaikki sille asetetut relevantit avainuudistukset.

Turkin EU-jäsenyysneuvottelut ovat pysähdyksissä eikä komission uusin laajentumispaketti esitä muutoksia tähän. Samaan aikaan kuitenkin marraskuussa 2023 julkaistun EU-Turkki –tiedonannon suositusten toimeenpano EU-Turkki –suhteiden edistämiseksi jatkuu. Turkki on EU-hakijamaa ja keskeinen kumppani Euroopan unionille. Komissio korostaa, että suurta huolta kohdistuu muun muassa maan perusoikeuksiin ja oikeusvaltiokehitykseen. Turkki on kuitenkin osoittanut rakentavampaa suhtautumista eri kysymyksiin, jonka johdosta marraskuussa 2023 julkaistun EU-Turkki –suhteita käsittelevän tiedonannon suositusten toimeenpano poliittisten, taloudellisten ja kaupallisten suhteiden edistämiseksi jatkuu. Komission mukaan Euroopan unionilla on strateginen intressi vakaaseen ja turvalliseen toimintaympäristöön itäisen Välimeren alueella sekä yhteistyön kehittämiseen Turkin kanssa molempia osapuolia hyödyttävällä tavalla. Komissio katsoo, että Turkki on Euroopan unionin kannalta merkittävä alueellinen toimija ulkopoliitikassa, vaikka näkemykset tietyistä ulkopoliittisista kysymyksistä ovat erilaisia. Turkki on tehnyt toimenpiteitä estääkseen Venäjään kohdistuvien EU-pakotteiden kiertämisen Turkin kautta. Komissio toivoo Turkilta entistä aktiivisempaa yhteistyötä EU :n kanssa pakotteiden kiertämisen osalta. Turkin odotetaan tukevan aktiivisesti myös neuvotteluja Kyproksen kysymyksen ratkaisemisesta YK:n puitteissa asiaan liittyvien turvallisuusneuvosten päätöslauselmien sekä EU:n perusperiaatteiden ja yhteisön säännösten mukaisesti.

EU-Turkki –suhteen käsittely jatkuu Eurooppa-neuvoston toimeksiannosta Coreperissa, jonka ensimmäisessä käsittelyssä 29.5.2024 komissio antoi ehdotuksen asteittaisesta lähestymistavasta, jossa ensimmäisinä askelina olisivat korkean tason dialogit kaupasta ja siirtolaisuudesta sekä Euroopan Investointipankin (EIB) työn uudelleen aloittamisen valmistelut. Jäsenvaltiot antoivat komission ehdotuksille laajan tuen, ja yhteistyön edistämiseksi on otettu askeleita viime kuukausina.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komission tiedonannot sekä niiden johdosta konsensuksella hyväksyttävät neuvoston päätelmät eivät ole oikeudellisesti sitovia eikä niillä ole oikeusperustoja.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 49 artiklassa määrätään, millä ehdoilla valtio voi hakea unionin jäsenyyttä. Hakijavaltio osoittaa hakemuksensa neuvostolle, joka tekee ratkaisunsa yksimielisesti kuultuaan komissiota ja saatuaan Euroopan parlamentin kaikkien jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Eurooppa-neuvoston hyväksymät unioniin liittymistä koskevat vaatimukset otetaan huomioon.

Liittymisehdoista ja liittymisen edellyttämistä mukautuksista niihin sopimuksiin, joihin unioni perustuu, määrätään jäsenvaltioiden ja jäsenyyttä hakevan valtion välisellä sopimuksella. Sopimusvaltiot ratifioivat sopimuksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

SEU:n 2 artiklassa esitetään unionin perustana olevat arvot.

Kansallinen valmistelu

Ulkosuhdejaosto 13.11.2024

EU-ministerivaliokunta 22.11.2024

Eduskuntakäsittely

Taloudelliset vaikutukset

Tiedonannolla ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia.

Suomen kannat komission asetusehdotukseen Moldovan uudistus- ja kasvuvälineestä (COM (2024) 469 final) on puolestaan linjattu selvityksessä E 63/2024 vp ja U 42/2024 vp.

Asiakirjat

2024 Communication on EU enlargement policy COM(2024) 690 final

Communication on the Moldova Growth Plan COM(2024) 470 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Inkeri Virtanen-Abernethy, UM, inkeri.virtanen-abernethy@gov.fi, 0295 350 354

Miia Lahti, UM, miia.lahti@gov.fi , 0295 350 543

Veli-Pekka Kaivola, veli-pekka.kaivola@gov.fi, 0295 350 333

Sanna Ahvo, UM, sanna.ahvo@gov.fi, 0295 350 926

Juho Väänänen, UM, juho.vaananen@gov.fi, 0295 535 0823

Laura Hassinen, UM, laura.hassinen@gov.fi , p. 050 3062280

Jussi Soini, UM, jussi.soini@gov.fi , p. 050 5243724

Sirpa Oksanen, UM, sirpa.oksanen@gov.fi, 0295 350 995

Sara Harju, UM, sara.harju@gov.fi, +358 295 350 995

Johannes Leppo, VNEUS, johannes.leppo@gov.fi, 0295160335

Tapio Rantanen, VNEUS, tapio.rantanen@gov.fi, 0295160223

Heli Siivola, VNEUS, heli.siivola@gov.fi, +358 295 160 476

VAHVA-tunnus

EU/55/2024

Liitteet

Viite