



Bryssel 8.11.2023  
COM(2023) 690 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN  
KOMITEALLE**

**Vuoden 2023 tiedonanto EU:n laajentumispolitiikasta**

{SWD(2023) 690 final} - {SWD(2023) 691 final} - {SWD(2023) 692 final} -  
{SWD(2023) 693 final} - {SWD(2023) 694 final} - {SWD(2023) 695 final} -  
{SWD(2023) 696 final} - {SWD(2023) 697 final} - {SWD(2023) 698 final} -  
{SWD(2023) 699 final}

## Vuoden 2023 tiedonanto EU:n laajentumispolitiikasta

### I JOHDANTO

**EU:n laajentuminen edistää merkittävällä tavalla pitkän aikavälin vakautta, rauhaa ja vaurautta** koko maanosassa. EU-jäsenyys on **geostrateginen investointi yhteisiin arvoihin** perustuvaan vahvaan, vakaaseen ja yhtenäiseen Eurooppaan. Se on vaikuttava keino edistää demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia. Uskottava ja ansioihin perustuva mahdollisuus EU-jäsenyyteen on **keskeinen muutosvoima**. Se parantaa siten Euroopan yhteistä turvallisuutta ja sosioekonomista hyvinvointia. Sillä on olennainen merkitys sovinnon ja vakauden edistämisessä Euroopan mantereella. EU:n laajentumisen geopolittinen merkitys korostui entisestään vuonna 2022, kun Ukraina, Moldovan tasavalta<sup>1</sup> ja Georgia hakivat EU:n jäsenyyttä Venäjän aloitettua provosoimattoman ja perusteettoman hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan. Eurooppa-neuvosto<sup>2</sup> tunnusti Ukrainan, Moldovan ja Georgian eurooppalaiset tulevaisuudennäkymät ja myönsi Ukrainalle ja Moldovalle ehdokasmaan aseman. Ehdokasmaan aseman myöntäminen Bosnia ja Hertsegovinalle joulukuussa 2022 oli tärkeä askel laajentumisprosessin etenemisvauhdin ylläpitämisessä.

Länsi-Balkanilla, Turkilla<sup>3</sup>, Ukrainalla, Moldovalla ja Georgialla on nyt **historiallinen tilaisuus** kytkeä tulevaisuutensa vahvasti Euroopan unioniin. Liittyminen on nyt ja jatkossa saavutuksiin perustuva prosessi, joka riippuu täysin kunkin laajentumismaan objektiivisesta edistymisestä. Niinpä laajentumismaiden on päättäväisesti toteutettava tarvittavat uudistukset ja osoitettava tuntuva ja peruuttamatonta edistymistä alkaen **liittymisprosessin perusasioista**. Oikeusvaltioperiaate, erityisesti oikeuslaitoksen riippumattomuus ja toiminta sekä korruption torjunta, perusoikeudet, talous, demokraattisten instituutioiden toiminta ja julkishallinnon uudistaminen, ovat edelleen laajentumispolitiikan kulmakiviä.

EU-jäsenyys on **strateginen valinta**. Kumppaneiden on omaksuttava **EU:n arvot** ja edistettävä niitä päättäväisesti ja yksiselitteisesti. Mukautuminen EU:n **yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan** on uudessa geopolittisessä tilanteessa merkittävämpi signaali yhteisistä arvoista ja strategisesta suuntautumisesta kuin koskaan.

### II KATSAUS TÄRKEIMPIIN KEHITYSKULKUIHIN

#### Yhtenäinen vastaus Venäjän hyökkäyssotaan

Kahta viime vuotta on leimannut **Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan**. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston mukaan Ukrainassa on aiheutunut yli 27 000 siviiliuhria, joista 9 600 on saanut surmansa<sup>4</sup>, vaikkakin kuolteiden tarkan määrän otaksutaan olevan paljon suurempi. Humanitaariset tarpeet ovat edelleen merkittävät: Ukrainassa 17,6 miljoonaa ihmistä eli 49 prosenttia maan koko väestöstä<sup>5</sup> ja pakolaisia vastaanottaneissa maissa 6,2 miljoonaa ihmistä<sup>6</sup> tarvitsee edelleen monialaista humanitaarista apua. Sota on myös aiheuttanut tuhoja

---

<sup>1</sup> Jäljempänä 'Moldova'.

<sup>2</sup> [EUCO 24/22](#).

<sup>3</sup> Englanninkielistä versiota koskeva huomautus: Turkin tasavallan pyynnöstä maasta käytetään tässä asiakirjassa Turkey-nimen sijasta nimeä Türkiye. Tämä hallinnollinen muutos koskee ainoastaan EU:n asiakirjoissa käytettyä nimikkeistöä. Se ei vaikuta taannehtivasti eikä sillä ole oikeudellisia seurauksia. Tämä lähestymistapa ei vaikuta jäsenvaltioiden käyttämään nimikkeistöön.

<sup>4</sup> Luvut elokuun 2023 lopussa.

<sup>5</sup> Yhdistyneiden kansakuntien humanitaarisen avun koordinoitumisto, elokuu 2023.

<sup>6</sup> Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettu, syyskuu 2023.

tuotannolle ja omaisuudelle, häirinnyt kauppaa, vähentänyt investointeja ja kuluttanut inhimillistä pääomaa sekä vahingoittanut mittavasti ympäristöä.

**EU:n vastaus** Venäjän hyökkäyssotaan oli ennennäkemätön, yhtenäinen, päättäväinen ja välitön. EU:n 27 jäsenvaltiota ja niiden kumppanit eri puolilla maailmaa **tuomitsivat provosoimattoman ja perusteettoman hyökkäyssodan**. Ne reagoivat nopeasti eristään Venäjän poliittisesti ja taloudellisesti, tuomiten kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkaukset ja tukien toimia, joilla pyritään varmistamaan täysi vastuu Venäjän hyökkäyssodan yhteydessä tehdyistä sotarikoksista ja muista loukkauksista. EU on hyväksynyt tähän mennessä **11 kauaskantoista pakotepakettia Venäjää ja Valko-Venäjää vastaan**. EU osoittaa horjumatonta tukeaan Ukrainalle jatkamalla laajamittaista **humanitaarista, rahoituksellista, taloudellista ja sotilaallista tukea**. Team Europe -lähestymistavalla EU, sen jäsenvaltiot ja rahoituslaitokset ovat tähän mennessä **mobilisoineet 82,6 miljardia euroa** (syyskuu 2023; sisältää 25 miljardia euroa sotilaalliseen tukeen). Tähän on laskettu mukaan pakolaisten vastaanottamiseen EU:ssa myönnettävä rahoitus. Neuvosto jatkoi Ukrainan sotaa paenneiden tilapäistä suojelua maaliskuuhun 2025 saakka, mikä antaa varmuutta yli neljälle miljoonalle EU:ssa tällä hetkellä asuvalle ukrainalaiselle. Venäjän estettyä toukokuusta 2022 lähtien Ukrainan Mustanmeren satamien käytön EU on yhdessä Ukrainan ja Moldovan kanssa ottanut käyttöön solidaarisuuskaistoja, jotka yhdistävät Ukrainan ja Moldovan Euroopan unioniin ja helpottavat niiden kauppaa EU:n ja muun maailman kanssa, myös viljojen kaltaisten kriittisten tuotteiden osalta. Komissio tukee monenlaisia toimia ympäristövahinkojen seuraamiseksi ja kirjaamiseksi. EU aikoo jatkaa Ukrainan tukemista niin kauan kuin se on tarpeen.

Euroopan komissio perusti tammikuussa 2023 yhdessä Ukrainan ja G7-kumppaneiden kanssa **lahjoittajien koordinointifoorumin** koordinoimaan tukea Ukrainan välittömiin rahoitustarpeisiin ja sen myöhempään talouden elvyttämiseen ja jälleenrakentamiseen.

Euroopan komissio ehdotti kesäkuussa 2023 erityistä keskipitkän aikavälin rahoitusvälinettä, joka tarjoaa Ukrainalle johdonmukaista, ennustettavaa ja joustavaa tukea vuosina 2024–2027. Uudella **Ukrainan tukivälineellä**<sup>7</sup> tuetaan pyrkimyksiä ylläpitää makrotaloudellista vakautta ja edistetään elpymistä. **Tukivälineestä** on aikomus myöntää **50 miljardia euroa** avustuksia ja lainoja vuosina 2024–2027.

EU toimitti myös **Moldovalle** kaksi kattavaa **tukipakettia**<sup>8</sup> erityisesti Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan vaikutusten vuoksi. Moldovaan on tullut paljon pakolaisia Ukrainasta, inflaatio on kiihtynyt, sen energiatoimitukset ovat olleet uhattuina, sen ilmatilaa on loukattu ja maassa on toteutettu lukuisia vihamielisiä hybriditoimia, kuten lavastettuja mielenosoituksia, mittavia disinformaatiokampanjoita ja kyberhyökkäyksiä.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan aiheuttaa pelkoa alueella laajemminkin, myös Georgiassa. Tässä tilanteessa turvallisuus ja puolustus sekä hybridi- ja kyberturvallisuushkien torjunta pysyvät EU:n ja Georgian yhteistyön painopistealoina. Euroopan rauhanrahaston kautta tuetaan Georgian puolustusvoimia yhteensä 62 miljoonalla eurolla.

Euroopan komissio ilmoitti joulukuussa 2022 miljardin euron **energiatukipaketista Länsi-Balkanille**<sup>9</sup>. Merkittävä energiatukipaketti auttoi Länsi-Balkanin kumppaneita alueen välittömissä lyhyen ja keskipitkän aikavälin tarpeissa, jotta ne saattoivat alkaa vähentää riippuvuuttaan Venäjän fossiilisista polttoaineista, nopeuttaa hiilestä irtautumista ja parantaa

<sup>7</sup> 2023/0200 (COD).

<sup>8</sup> [Euroopan unioni myöntää Moldovalle vielä 250 miljoonaa euroa; Moldovan tasavallan tukipaketti.](#)

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/AC\\_23\\_3196](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/AC_23_3196)

alueen energiaturvallisuutta. EU lisäsi tukeaan **kyberturvallisuuden** alalla muun muassa useiden Länsi-Balkanin maissa tehtyjen kyberhyökkäysten vuoksi. Euroopan komissio osallistui korkean tason kyberturvallisuuskonferenssin isännöintiin Brysselissä kesäkuussa 2023.

**Venäjän** Ukrainaa vastaan käymän **hyökkäyssodan** vaikutukset ovat aiheuttaneet laajentumismaille, erityisesti hyökkäyksen kohteena olevalle Ukrainalle, ja EU:n jäsenvaltioille **suuria taloudellisia ja sosiaalisia haasteita**. Ulkomaisen epävakauden, strategisen kilpailun ja turvallisuusuhkien kasvaessa EU on ottanut enemmän kansainvälistä vastuuta ja toteuttanut määrätietoisia lisätoimia riippuvuuksien vähentämiseksi ja vakaamman taloudellisen perustan rakentamiseksi. Nämä tavoitteet koskevat kaikkia laajentumismaita.

### **EU:n laajentumiseen uutta pontta**

**Laajentumisagenda sai uutta pontta kesäkuussa 2022**, kun Eurooppa-neuvosto hyväksyi komission suositukset ja tunnusti **Ukrainan, Moldovan ja Georgian eurooppalaiset tulevaisuudennäkymät sekä myönsi Ukrainalle ja Moldovalle ehdokasmaan aseman**. Mainitut kolme maata olivat esittäneet keväällä 2022 **EU-jäsenyyshakemukset** ja Euroopan komissio saman vuoden kesäkuussa **lausunnot**<sup>10</sup> niistä. Eurooppalaiset tulevaisuudennäkymät ovat vahvistaneet näiden maiden päättäväisyyttä toteuttaa liittymisprosessin edellyttämät uudistukset, erityisesti komission lausunnoissa mainitut toimet / tärkeät tavoitteet. Komissio raportoi näiden toimien / tärkeiden tavoitteiden toteutumisesta osana säännöllistä laajentumispakettia, johon Ukraina, Moldova ja Georgia kuuluvat tästä vuodesta alkaen.

**Länsi-Balkanilla** järjestettiin heinäkuussa 2022 ensimmäinen **liittymisneuvotteluja** käsitellyt hallitustenvälinen konferenssi Albanian ja Pohjois-Makedonian kanssa. Tätä seuraa EU:n säännösten analyttinen tarkastelu, joka on määrä saada päätökseen joulukuussa 2023. Eurooppa-neuvosto myönsi joulukuussa 2022 Bosnia ja Hertsegovinalle **EU:n ehdokasmaan aseman** edellyttäen, että maa toteuttaa komission lokakuussa 2022 laajentumispolitiikasta antamassa tiedonannossa<sup>11</sup> määritellyt toimet. **Kosovo\*** haki joulukuussa 2022 EU:n jäsenyyttä. EU sopi keväällä 2023 Kosovon viisumivapaudesta, jota sovelletaan 1. tammikuuta 2024 alkaen.

**Korkean tason yhteydet** laajentumismaihin jatkuivat. Komissio ilmoitti marraskuussa 2022 pidetyssä **Berliinin prosessin Länsi-Balkanin huippukokouksessa** merkittävästä yhden miljardin euron energiaturvapaketesta, jolla autetaan Länsi-Balkanin maita selviytymään energiakriisin välittömistä seurauksista ja parantamaan häiriönsietokykyä lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. **EU:n ja Länsi-Balkanin huippukokous** pidettiin joulukuussa 2022 Tiranassa. Huippukokouksen järjestäminen ensimmäistä kertaa alueella oli selkeä merkki EU:n täydestä ja yksiselitteisestä sitoutumisesta Länsi-Balkanin maiden jäsenyyssnäkyymiin. EU pani tyytyväisenä merkille läpimurron neuvotteluissa kolmesta uudesta yhteisten alueellisten markkinoiden sopimuksesta, jotka helpottavat vapaata liikkuvuutta ja työllisyyttä koko alueella. Huippukokouksen yhteydessä hyväksyttiin etenemissuunnitelma verkkovierailukustannusten alentamiseksi EU:n ja Länsi-Balkanin välillä.

Granadassa 6. lokakuuta 2023 pidetyssä **valtion- ja hallitusten päämiesten epävirallisessa kokouksessa** EU-johtajat vahvistivat laajentumisen olevan geostrateginen investointi rauhaan,

<sup>10</sup> [COM\(2022\) 405 final](#), [COM\(2022\) 406 final](#), [COM\(2022\) 407 final](#).

<sup>11</sup> [COM\(2022\) 528 final](#).

\* Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

turvallisuuteen, vakauteen ja vaurauteen.<sup>12</sup> He korostivat, että jäseniksi pyrkivien maiden on tehostettava etenkin oikeusvaltioon liittyviä uudistustoimiaan liittymisprosessin ansioihin perustuvan luonteen mukaisesti ja EU:n tuella. Samaan aikaan unionin on tehtävä tarvittavat sisäiset pohjustustyöt ja uudistukset, jotta laajentumista voidaan jatkaa ja Euroopan unioni saadaan valmiiksi. EU:n laajentumiskumppaneille antaman tuen konkreettisena osoituksena on ratkaisevan tärkeää mobilisoida tarvittava rahoitus, myös nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen väliarvioinnin<sup>13</sup> yhteydessä.

Yhteiset alueelliset markkinat edistyivät **Berliinin prosessin huippukokouksessa**, joka järjestettiin 16. lokakuuta 2023 ensimmäistä kertaa alueella (Tiranassa), kun allekirjoitettiin sopimus kättilöiden, eläinlääkärien, sairaanhoitajien ja farmaseuttien ammattipätevyyden tunnustamisesta ja useita alueelliseen yhteistyöhön liittyviä yhteisiä julkilausumia. Kokous tarjosi myös tilaisuuden keskustella alueen johtajien kanssa Länsi-Balkania koskevasta EU:n kasvusuunnitelmasta ja avata Tiranassa College of Europe toimisto ja käynnistää opiskelijoiden ilmoittautuminen lukuvuodeksi 2024/25.

Liittymisneuvottelut **Turkin** kanssa ovat olleet pysähdyksissä vuodesta 2018 neuvoston päätöksen mukaisesti. Turkki on edelleen Euroopan unionin tärkeä kumppani ja ehdokasmaa, ja se korostaa EU:hun liittymistä strategisena tavoitteenaan. Turkki on kuitenkin jatkanut etääntymistään EU:sta perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen, myös oikeuslaitoksen riippumattomuuden, jatkuvan taantumisen vuoksi ja koska maa ei ole tehnyt eräitä alakohtaisia uudistuksia.

Vuonna 2016 annettu EU:n ja Turkin julkilausuma oli yhä tärkein muuttoliikkeyhteistyön kehys, ja se tuotti edelleen tuloksia huolimatta sen täytäntöönpanoon liittyvistä jatkuvista haasteista. Turkissa on edelleen yli 3,6 miljoonaa pakolaista. Turkilla oli edelleen keskeinen rooli muuttoliikkeen hallinnassa itäisen Välimeren reitillä. Komissio odottaa lokakuussa 2021 annettujen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti Turkin noudattavan EU:n ja Turkin julkilausuman mukaisia sitoumuksiaan muun muassa ehkäisemällä maa- ja merireittejä käyttävää laitonta muuttoliikettä ja aloittavan uudelleen palautettavien takaisinoton.

Eurooppa-neuvosto antoi vuonna 2021 päätelmät<sup>14</sup> positiivisesta EU:n ja Turkin asialistasta, ja niiden mukaisesti komissio on käynyt Turkin viranomaisten kanssa korkean tason vuoropuhelua maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä, ilmastonmuutoksesta sekä tutkimuksesta ja innovoinnista ja käynnistänyt hiljattain perustetun Turkin investointijärjestelyn. Seuraava EU:n ja Turkin korkean tason vuoropuhelu muuttoliikkeestä ja turvallisuudesta on tarkoitus käydä 23. marraskuuta 2023. Vakaa ja turvallinen toimintaympäristö itäisellä Välimerellä ja yhteistyöhön perustuvat molempia osapuolia hyödyttävät suhteet Turkin kanssa ovat EU:n strategisena edun mukaisia. Kesäkuussa 2023 kokoontunut Eurooppa-neuvosto pyysi korkeaa edustajaa ja komissiota toimittamaan Eurooppa-neuvostolle tilanneselvityksen EU:n ja Turkin suhteista Eurooppa-neuvoston määrittelemien välineiden ja vaihtoehtojen pohjalta tavoitteena toimia strategisella ja tulevaisuuteen suuntaavalla tavalla.<sup>15</sup>

Venäjän hyökättyä Ukrainaan EU:n suhteet Ukrainaan ovat saavuttaneet uuden tason. Helmikuussa 2023 järjestettiin Kiovassa 24. **EU:n ja Ukrainan huippukokous** sekä komission jäsenten kollegion ja Ukrainan hallituksen kokous. EU:n ja Ukrainan kaikkien

---

<sup>12</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>

<sup>13</sup> [COM\(2023\) 336](#).

<sup>14</sup> [EUCO 7/21](#).

<sup>15</sup> [EUCO 7/23](#).

aikojen ensimmäiseen epäviralliseen ulkoministerikokoukseen Kiovassa 2. lokakuuta 2023 osallistuivat Ukraina, EU ja sen 27 jäsenvaltiota. EU toisti sitoumuksensa tukea horjumatta Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta sen kansainvälisesti tunnustettujen rajojen sisällä maan pyrkiessä EU:n jäseneksi.

Moldova isännöi 1. kesäkuuta 2023 **Euroopan poliittisen yhteisön** toista kokousta, jossa 45 eurooppalaista johtajaa keskusteli yhteisistä toimista rauhan ja turvallisuuden edistämiseksi, energia-alan häiriönsietokyvystä ja yhteyksien toimivuudesta sekä liikkumisesta Euroopassa.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on korostanut entisestään EU:n ja sen lähimpien kumppaneiden yhtenäisyyden ja solidaarisuuden tarvetta ja siten **yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan** (YUTP) tärkeyttä laajentumisprosessissa. Albanian, Montenegron ja Pohjois-Makedonian täydellinen mukautuminen yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on vahva osoitus maiden strategisesta valinnasta liittyä EU:hun. Ukraina lisäsi yleisesti yhteistyötä EU:n kanssa ja mukautumista YUTP:n alalla. Moldovan ja Bosnia ja Hertsegovinan mukautumisasteen merkittävä kasvu YUTP:n osalta ja Kosovon jatkama yksipuolinen mukautuminen olivat myös tärkeitä vahvistuksia niiden strategisesta suuntautumisesta EU:hun, vaikkakin pakotteiden täytäntöönpano on edelleen haaste Bosnia ja Hertsegovinalle. Serbia jatkoi kantojensa mukauttamista raportointikaudella, ja sen odotetaan pian täyttävän sitoumuksensa mukautua asteittain EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, myös EU:n rajoittaviin toimenpiteisiin, neuvottelukehyksensä mukaisesti sekä välttävän toimia ja julkilausumia, jotka ovat ristiriidassa EU:n ulkopoliittisten kantojen kanssa. Georgian mukautuminen yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on edelleen vähäistä, ja maalta odotetaan tähän muutosta. Turkki ei raportointijaksolla edennyt mukautumisessa yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, vaan sen mukautumisaste on edelleen hyvin alhainen. Turkki on edelleen pidättäytynyt yhtymästä EU:n Venäjään kohdistamiin rajoittaviin toimenpiteisiin. Sen Hamas-terroristiryhmää tukeva retoriikka Hamasin Israeliin 7. lokakuuta 2023 tekemien iskujen jälkeen on täysin ristiriidassa EU:n lähestymistavan kanssa. Toisaalta Turkki helpotti ukrainalaisen viljan vientiä Mustanmeren kautta YK:n Mustanmeren viljasopimuksen pohjalta, kunnes Venäjä keskeytti yksipuolisesti sen soveltamisen. Kumppanit antoivat edelleen arvokkaan panoksen yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatioihin.

Länsi-Balkan, Turkki, Ukraina, Moldova ja Georgia äänestivät edelleen yhteneväisesti EU:n kanssa suurimmassa osassa YK:n yleiskokouksen päätöslauselmista, jotka liittyvät Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainaa vastaan. YK:n turvallisuusneuvoston vaihtuvana jäsenenä Albania jatkoi aktiivisesti kansainvälisen oikeuden, YK:n peruskirjan ja sääntöihin perustuvan kansainvälisen järjestyksen edistämistä ja puolustamista.

Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Moldova ja Ukraina liittyivät unionin pelastuspalvelumekanismiin. Ne ovat edistyneet merkittävästi pelastuspalvelukysymyksissä lisäämällä hallinnollisia ja operatiivisia valmiuksiaan osallistua EU:n solidaarisuudenosoituksiin. Unionin pelastuspalvelumekanismiin osallistuvilla valtioilla on mekanismeissa samat oikeudet ja velvollisuudet kuin EU:n jäsenvaltioilla.

Komissio kannustaa kaikkia laajentumismaita nostamaan vihreän siirtymän tavoitetasoaan ja vahvistamaan koordinoituja toimiaan ja erityisesti asettamaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelman valtavirtaistaminen etusijalle kaikilla politiikan aloilla. Energiayhteisön sopimuspuolia kannustetaan panemaan täytäntöön energiayhteisön hiilestä irtautumista koskevan etenemissuunnitelman mukaiset sitoumukset ja valmistautumaan päästökauppajärjestelmään energiayhteisön suosituksen mukaisesti.

### III LAAJENTUMISMAIDEN TIE EU:HUN

Neuvottelut on avattu kaikkien **Montenegron** neuvottelulukujen osalta, ja kolme niistä on suljettu toistaiseksi. Seuraava virstanpylväs on oikeusvaltiota koskevien lukujen välitavoitteiden saavuttaminen. **Serbialla** on avoinna 35 neuvotteluluvusta 22, joista kaksi on suljettu toistaiseksi. Uusien temaattisten kokonaisuuksien avaaminen riippuu maan edistymisestä, erityisesti oikeusvaltiouudistusten tahdista ja suhteiden normalisoinnista Kosovon kanssa.

Tarkistetun menettelyn<sup>16</sup> mukaisesti komissio arvioi tämän tiedonannon päätelmissä ja suosituksissa Montenegron ja Serbian **liittymisneuvottelujen kokonaistilannetta** ja ehdottaa jatkotoimia kummallekin maalle. Seuraavat hallitustenväliset konferenssit voidaan järjestää tämän vuotuisen raportointipaketin julkaisemisen jälkeen.

**Albanian ja Pohjois-Makedonian** kanssa 19. heinäkuuta 2022 järjestetyn ensimmäisen hallitustenvälisen konferenssin jälkeen komissio käynnisti **unionin säännösten analyttisen tarkastelun** välittömästi. Kaikki temaattisiin kokonaisuuksiin 1 (perusasiat), 2 (sisämarkkinat), 3 (kilpailukyky ja osallistava kasvu) ja 4 (vihreä toimintaohjelma ja kestävät yhteydet) liittyvät kokoukset on pidetty. Jäljellä olevaa kahta temaattista kokonaisuutta koskevat kahdenväliset tulkintakokoukset ovat käynnissä, tai ne on aikataulutettu pidettäväksi viimeistään joulukuussa 2023. Perusasioiden teemakokonaisuutta koskevat arviointiraportit esiteltiin neuvostolle heinäkuussa 2023. Viranomaiset ovat johdonmukaisesti ilmaisseet poliittisen sitoutumisensa EU-jäsenyyden strategiseen tavoitteeseen ja pyrkivänsä etenemään liittymisneuvotteluissa jatkuvasti etenevien uudistusten pohjalta.

**Bosnia ja Hertsegovinassa** lokakuussa 2022 pidettyjen parlamenttivaalien jälkeen uusi valtiotason ministerineuvosto astui virkaan tammikuun lopulla ja uusi federaation hallitus toukokuun 2023 alussa. Maan saatua **ehdokasmaan** aseman joulukuussa 2022 uusi hallituskoalitio asetti EU-jäsenyyden edistämisen yhdeksi koalitionsopimuksensa ensisijaisista tavoitteista ja ilmoitti olevansa sitoutunut tekemään työtä maan jäsenyyshakemuksesta annetussa komission lausunnossa lueteltujen 14 tärkeimmän tavoitteen eteen, ja Bosnia ja Hertsegovinan ministerineuvosto hyväksyi useita strategioita (terrorismista, järjestäytyneestä rikollisuudesta, rahanpesusta ja muuttoliikkeestä) ja lakiehdotuksia. Parlamentti hyväksyi useita lakeja, jotka liittyvät ehdokasmaan asemaa koskevassa komission suosituksessa määriteltyihin 14 tärkeimpään tavoitteeseen ja toimeen. Perustuslakituomioistuim kumosi useita Serbitasavallan lainsäädännöllisiä ja poliittisia toimia, koska ne rikkoivat perustuslakia ja oikeusjärjestystä. Kunnianloukkauksesta määrättävien rikosoikeudellisten seuraamusten palauttaminen Serbitasavallassa heinäkuussa 2023 vaikuttaa vakavasti kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristöön, ja se on huomattava askel taaksepäin perusoikeuksien suojelussa. Serbitasavallan parlamentti hyväksyi ensimmäisessä käsittelyssä lakiehdotuksen, joka koskee ”ulkomaisiksi agenteiksi” katsottuja kansalaisyhteiskunnan ryhmiä. Jos se hyväksytään lopullisesti, se olisi toinen valitettava ja kiistämätön askel taaksepäin. Serbitasavalta antoi kesäkuussa 2023 kaksi lakia perustuslakituomioistuimen tuomioiden ja korkean edustajan päätösten täytäntöönpanematta jättämisestä, mikä rikkoi maan perustuslakia ja oikeusjärjestystä.

EU:n neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät keväällä 2023 päätöksen **Kosovoa** koskevasta viisumivapaudesta. Kosovo haki EU:n jäsenyyttä joulukuussa 2022. Pohjois-Kosovon tilannetta leimasivat raportointijaksolla useat intensiteetiltään vaihtelevat kriisit. Viime vuosien vakavin eskalaatio oli Kosovon poliisia vastaan 24. syyskuuta 2023 tehty

---

<sup>16</sup> [COM\(2020\) 57 final](#).

väkivaltainen hyökkäys. Muita kriisejä aiheuttivat rekisterikilpiin liittyvät erimielisyydet, jotka johtivat Kosovon serbien kollektiiviseen irtisanoutumiseen Kosovon valtiollisista laitoksista marraskuussa 2022.

Kosovo ja Serbia saivat helmikuussa 2023 aikaan sopimuksen suhteiden normalisoinnissa, ja sen täytäntöönpanoa koskeva liite hyväksyttiin maaliskuussa 2023. Kosovo ja Serbia eivät ole kumpikaan vielä alkaneet panna täytäntöön sopimuksesta johtuvia velvoitteitaan, jotka sitovat osapuolia ja ovat osa niiden valmistautumista EU-jäsenyyteen.

EU ja **Turkki** jatkoivat yhteydenpitoa Eurooppa-neuvoston vuonna 2021 antamien päätelmien mukaisesti. Turkki on ehdokasmaa ja EU:n tärkeä kumppani yhteisen edun mukaisilla tärkeillä osa-alueilla, joita ovat muun muassa kauppa, muuttoliike, terrorismin torjunta, kansanterveys, ilmasto, energia, liikenne ja alueelliset kysymykset. Liittymisneuvottelut ovat edelleen pysähdyksissä, sillä Turkki ei ole kääntänyt suuntaansa, joka etäännyttää sitä Euroopan unionista, ja useilla keskeisillä aloilla on tapahtunut vakavaa taantumista. Energia-asioissa Turkki on edelleen tärkeä ja luotettava kauttakulkumaa EU:lle. EU reagoi heti solidaarisesti helmikuussa 2023 tapahtuneisiin Kaakkois-Turkin maanjäristyksiin lähettämällä unionin pelastuspalvelumekanismien kautta pelastusryhmiä ja tavara-apua ja osallistui kansainvälisen yhteisön lupaamaan kuuden miljardin euron apuun. Osapuolet tekevät sujuvaa yhteistyötä EU:n lupaamalla miljardin euron avulla. EU:n ja Turkin tulliliitto hyödytti edelleen molempia osapuolia. Kaikkien EU:n rajoittavien toimenpiteiden noudattaminen olisi varmistettava, erityisesti kun otetaan huomioon tuotteiden vapaa liikkuvuus EU:n ja Turkin tulliliitossa.

Komission lausunnossa **Ukrainan** EU-jäsenyyshakemuksesta yksilöitiin seitsemän toimea, joilla Ukraina voi edetä kohti EU-jäsenyyttä. Eurooppa-neuvosto myönsi Ukrainalle ehdokasmaan aseman ja pyysi komissiota raportoimaan näiden seitsemän toimen toteutuksesta olennaisena osana tätä raportointipakettia.

Komission lausunnossa **Moldovan** EU-jäsenyyshakemuksesta yksilöitiin yhdeksän toimea, joilla Moldova voi edetä kohti EU-jäsenyyttä. Eurooppa-neuvosto myönsi Moldovalle ehdokasmaan aseman ja pyysi komissiota raportoimaan näiden yhdeksän toimen toteutuksesta olennaisena osana tätä raportointipakettia.

Komission lausunnossa **Georgian** EU-jäsenyyshakemuksesta yksilöitiin 12 tärkeintä tavoitetta, joiden avulla Georgia voi edetä kohti EU-jäsenyyttä. Eurooppa-neuvosto ilmoitti olevansa valmis myöntämään Georgialle ehdokasmaan aseman heti, kun nämä tärkeimmät tavoitteet on saavutettu. Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota raportoimaan näiden tärkeimpien tavoitteiden saavuttamisesta olennaisena osana tätä raportointipakettia.

#### IV LIITTYMISPROSESSIN PERUSASIAT

**Oikeusvaltioperiaate, perusoikeudet, demokraattisten instituutioiden toiminta, julkishallinnon uudistus ja taloudelliset kriteerit** muodostavat kokonaisuuden, jota kutsutaan **liittymisprosessissa perusasioiksi**. Instituutioiden ja hallinnon laatu on perusta kilpailukyvyyn, vaurauden ja yhteiskunnallisen hyvinvoinnin lisäämiselle ja vahvistaa kykyä noudattaa EU:n säännöstöä kaikilla aloilla. Perusasioita koskevat vakuuttavat ja peruuttamattomat uudistukset ovat ratkaisevan tärkeitä, jotta laajentumismaat voivat edetä kohti EU-jäsenyyttä. Kuluneen vuoden aikana perusasioihin liittyvissä uudistusohjelmissa on edistytty erityisesti Ukrainassa ja Moldovassa komission niistä antamissa lausunnoissa esitettyjen suositusten mukaisesti.

Oikeusvaltioperiaatteen vakiinnuttaminen edellyttää riippumatonta, puolueetonta, vastuuvälvollistä ja ammattimaista **oikeusjärjestelmää**, joka toimii tarvittavin resurssein ja

tehokkaasti sekä ilman sopimattomia ulkopuolisia vaikutusyriytyksiä ja jossa päätökset pannaan täytäntöön tosiasiallisesti ja oikea-aikaisesti. Joissakin tapauksissa on edistytty: oikeuslaitoksen uudistukset etenivät esimerkiksi Albaniassa, Moldovassa, Serbiassa ja Ukrainassa. Useimmissa laajentumismaissa oikeuslaitoksen elimillä on kuitenkin edelleen monia haasteita ja haavoittuvuustekijöitä. Useissa maissa poliitikkojen yritykset vetää tuomarit julkisuuteen ja painostaa heitä erityisesti arkaluonteisissa tapauksissa olivat edelleen huolestuttava käytäntö. Tuomareiden ja syyttäjien riippumattomuuden kielteisesti vaikuttavia institutionaalisia järjestelyjä oli edelleen käytössä. Ne voivat viime kädessä vaikuttaa toimivallan jakoon ja tasapainoon. Tämän seurauksena oikeuslaitoksen uskottavuus oli kaiken kaikkiaan melko heikko, ja yleisen käsityksen mukaan maassa vallitsi rankaisemattomuuden kulttuuri. Useissa maissa oikeuslaitoksen uudistukset paljastivat täytäntöönpanovalmiuksien heikkouden, riippumatta poliittisesta tahdosta. Tutkinta- ja oikeusviranomaisten tehokkuus, joka johtaa vakuuttaviin tuloksiin, on olennaisen tärkeää liittymisprosessin edistymisen kannalta.

**Korruption torjunta** on edelleen yksi laajentumismaiden hallitusten painopiste. **Korruptio**, myös korkean tason korruptio, on laajentumismaissa edelleen laajalle levinnyttä, ja julkisten ja yksityisten etujen sekoittuminen on edelleen ongelma. Korruption torjunnan tehostamiseksi on toteutettu joitakin toimia. Korruptiontorjuntatoimenpiteiden valtavirtaistaminen korruptiolle kaikkein alttiimmilla aloilla on edelleen tärkeä tavoite, ja lainvalvonta- ja oikeusviranomaiset tarvitsevat enemmän valtuuksia ja riippumattomuutta. Sääntelyvallankaappauksen piirteitä esiintyy edelleen, mikä uhkaa demokraattista vakautta, ja havaittavissa on korkean tason korruptiota ja **oligarkkien** sopimatonta vaikutusta samoin kuin järjestäytyneiden rikollisverkostojen yrityksiä soluttautua taloudellisiin ja poliittisiin järjestelmiin, hallintoelimiin ja tiedotusvälineisiin. Näihin haasteisiin on vastattava kiireesti systeemisillä ja kokonaisvaltaisilla tavoilla. Keskeinen onnistumista osoittava indikaattori on vakuuttava näyttö korruptioon, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja rahanpesuun liittyvistä ennakoivista tutkintatoimista sekä syytetoimista ja lopullisista tuomioista. Vakuuttavuuden takaamiseksi kaikkien oikeusvaltioketjun toimijoiden olisi saatava aikaan vankkoja tuloksia ja näyttöä korruptioon, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja rahanpesuun liittyvistä ennakoivista tutkimuksista, syytetoimista ja lopullisista tuomioista.

Vakaasti toimivat ja vakiintuneet **demokraattiset instituutiot** ja prosessit muodostavat liittymisprosessin keskeisen pilarin. Komissio on aloittanut laajentumismaiden kanssa demokratian yleisten puitteiden tehostetun ja virtaviivaistetun käsittelyn, jossa tarkastellaan niin vaaliprosessia, parlamentin toimintaa (mukaan lukien sen rooli hallituksen toiminnan ja päätöksenteon valvojana sekä monissa tapauksissa edelleen liiallinen nopeutettujen menettelyjen käyttö) kuin kansalaisyhteiskunnan roolia.

Voimakas poliittinen **kahtiajako**, puolueiden yhteistyön puute ja kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien kaventuminen vaikuttivat edelleen useimpiin maihin. Puolueiden välisen tuloksellisen vuoropuhelun puuttuminen johti pitkittyneeseen poliittiseen pattitilanteeseen ja uudistusten pysähtymiseen. Joissakin tapauksissa parlamentaarisia keskusteluja leimasivat jännitteet, loukkaava kielenkäyttö ja jopa väkivaltaiset välikohtaukset.

Useissa laajentumismaissa edistytettiin **perusoikeuksissa** jonkin verran, ja ymmärrys näiden oikeuksien ja vapauksien takaamisen tärkeydestä on kasvanut. Toisaalta tietyt kielteiset suuntaukset ovat jatkuneet: sukupuolistunut väkivalta on edelleen yleistä ja poliittiset ja taloudelliset intressit estävät edelleen tiedonvälityksen vapautta, mikä heikentää mahdollisuuksia valvoa viranomaisten toimintaa, mahdollistaa ulkomaiset vaikutusyriytykset ja haittaa EU-aiheista viestintää. Joissakin maissa ollaan toteuttamassa myönteisiä aloitteita

lasten ja vammaisten henkilöiden oikeuksien suhteen. Käytännössä perusoikeuksien suojeluun vaikuttaa kuitenkin kielteisesti lakien ja politiikkojen puutteellinen täytäntöönpano ja yleinen oikeussuojakeinojen tehottomuus. Haasteena on varmistaa tehokas suojelu kaikenlaiselta, muun muassa vähemmistöihin kohdistuvalta, vihalta ja syrjinnältä.

**Oikeuden, vapauden ja turvallisuuden** osalta EU:n ja laajentumismaiden lainvalvonta- ja oikeudellinen yhteistyö kehittyi edelleen myönteisesti, mutta haasteitakin edelleen on. Länsi-Balkan on edelleen EU:ssa toimivien rikollisten toiminnan ja ryhmien keskuspaikka. Sen kautta suuntautuu EU:hun merkittävä määrä ihmiskauppaa sekä muuttajien ja laittomien hyödykkeiden, kuten huumeiden, salakuljetusta. Länsi-Balkanilta peräisin olevilla rikollisilla ja rikollisverkostoilla on merkittävä vaikutus myös vakavaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen muualla maailmassa. Turkki on edelleen EU:hun salakuljetetun heroinin keskeinen kauttakulkumaa. Moldovan ja Georgian järjestäytyneet rikollisryhmät harjoittavat aktiivisesti muuttajien salakuljetusta, järjestäytyntä omaisuusrikollisuutta, ihmiskauppaa, kyberriippuvaista rikollisuutta, muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyviä petoksia, valmisteveropetoksia ja muunlaisia rikoksia, kuten asiakirjapetoksia. Ukraina sijaitsee EU:hun vietävien laittomien tavaroiden salakuljetusreittien risteyskohdassa, ja se on myös ihmiskaupan lähtö- ja kohdamaa. Huolimatta sotaan liittyvistä haasteista, kuten resurssien huomattavasta menetyksestä johtuvasta institutionaalisten valmiuksien ylikuormituksesta järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa, Ukrainan lainvalvontainstituutiot osoittivat huomattavaa operatiivista ja häiriönsietokykyä.

Yksityisoikeudellisissa asioissa tehtävää oikeudellista yhteistyötä koskevien kansainvälisten yleissopimusten, erityisesti kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevän Haagin konferenssin laatimien yleissopimusten, ratifiointi ja asianmukainen täytäntöönpano on äärimmäisen tärkeää, jotta nämä maat voivat tulevaisuudessa liittyä EU:hun.

Yhteistyön tarve **terrorismin torjunnassa ja radikalisoitumisen ehkäisemisessä** koskee kaikkia laajentumismaita. Terrorismi ja väkivaltaiset ääriliikkeet ovat edelleen ongelma ja turvallisuusuhka. **Hybridiuhat**, kuten disinformaatio, ulkomainen tiedonmanipulointi ja häirintä sekä erityisesti kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat kyberhyökkäykset, ovat edelleen yksi laajentumismaiden poliittisista ja turvallisuushaasteista. Viime vuonna näiden uhkien riski kasvoi räjähdysmäisesti Venäjän aloitettua hyökkäyssotansa Ukrainaa vastaan, mutta riski on edelleen merkittävä niin EU:ssa kuin laajentumismaissakin. Länsi-Balkanin yhteinen terrorisminvastainen toimintasuunnitelma on ollut tärkein tämän alan yhteistyökehys vuodesta 2018 lähtien.

Sen lisäksi, että laittomat **muuttovirrat** ovat yleisesti kasvaneet, muutokset liikehdinnässä Länsi-Balkanin reitillä edellyttävät jatkuvaa valppautta etenkin muuttajien salakuljetukseen ja ihmiskauppaan osallistuvien verkostojen laittoman toiminnan osalta. Länsi-Balkanin alueen muuttoliikkeen hallintavalmiuksissa on tapahtunut edistystä. Komissio esitti joulukuussa 2022 Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman, jolla puututaan laittoman EU:hun tulon kasvuun Länsi-Balkanin reitin kautta. Toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta on saatu ensimmäisiä tuloksia: Länsi-Balkanin reitin muuttopaine on vähentynyt vuonna 2023 erityisesti sekä EU:n ja Länsi-Balkanin kumppaneiden lisääntyneen poliittisen, taloudellisen ja operatiivisen muuttoliikkeyhteistyön ansiosta että maiden viisumipolitiikan lähennyttyä EU:n viisumipolitiikkaa. Viisumipolitiikan lähentäminen EU:n politiikkaan on ratkaisevan tärkeää näiden kumppanien ja EU:n välisen viisumivapausjärjestelmän moitteettoman toiminnan kannalta. Toimintasuunnitelman kaikilla osa-alueilla olisi edettävä.

Auttaakseen ratkaisemaan itäisen Välimeren reitin haasteita komissio esitti lokakuussa 2023 itäisen Välimeren reittiä koskevan EU:n toimintasuunnitelman. Siinä esitetään operatiivisia toimenpiteitä, joilla ehkäistään laitonta maastalähtöä, torjutaan salakuljetusta, tarjotaan laillisia väyliä, parannetaan rajaturvallisuutta sekä tuetaan palauttamis- ja takaisinottoyhteistyötä ja riittäviä vastaanottovalmiuksia.

Venäjän sota Ukrainaa vastaan on lisännyt ukrainalaisten pakolaisten määrää. Moldovalla, jossa on laajentumismaista eniten ukrainalaisia pakolaisia asukasta kohti, mutta myös Montenegrolla, Serbialla, Albanialla ja Pohjois-Makedonialla on ollut keskeinen rooli näiden pakolaisten vastaanottamisessa.

**Julkishallinnon** ja sääntelykehyksen laadulla on ratkaiseva merkitys EU:n **pitkän aikavälin kilpailukyvyn** kannalta.<sup>17</sup> Kaiken kaikkiaan laajentumismaat ovat parhaimmillaankin vain **kohtuullisesti** valmistautuneita julkishallinnon laadun suhteen. Uudistuksissa edistymisen oli raportointijaksolla yleisesti ottaen hyvin vähäistä. Useimmat aiempien vuosien suositukset ovat edelleen ajankohtaisia. Tyypillinen tilanne on se, että ammattimaisen hallinnon oikeudellinen ja institutionaalinen perusta on olemassa, ainakin osittain, mutta sitä ei sovelleta järjestelmällisesti.

Venäjän aloitettua helmikuussa 2022 hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan suurin osa kymmenestä laajentumismaasta joutui suuriin **taloudellisiin** ja sosiaalisiin ongelmiin. Ukrainan BKT laski 29,1 prosenttia vuonna 2022, koska Venäjän hyökkäyssota vaikutti syvästi koko maahan aiheuttaen merkittävää painetta makrotalouden vakaudelle. Länsi-Balkanin alueen **BKT:n kasvu** hidastui 3,2 prosenttiin vuonna 2022, kun se oli noussut 7,7 prosenttiin covid-19-pandemian jälkeen vuonna 2021, mutta muutoksen voimakkuus vaihteli maittain: reaalisen BKT:n kasvu hidastui 6,1 prosenttiin Montenegrossa, 4,8 prosenttiin Albaniasa, 4 prosenttiin Bosnia ja Hertsegovinassa, 3,5 prosenttiin Kosovossa, 2,3 prosenttiin Serbiassa ja 2,1 prosenttiin Pohjois-Makedoniassa. Turkissa BKT:n kasvu hidastui 5,6 prosenttiin. Moldovassa BKT supistui jyrkästi, 5,9 prosenttia, kun taas Georgiassa BKT:n kasvu oli edelleen kaksinumeroista (10,1 %). Erot maiden talouskasvussa johtuivat pääasiassa Ukrainaan kohdistuvan sodan välittömistä ja välillisistä seurauksista, kuten sen vaikutuksesta kauppayhteyksiin, energiaan, elintarvikkeiden hintoihin ja muuttovirtoihin. Näiden kymmenen maan talousnäkymiin liittyy edelleen suurta epävarmuutta siitä, miten sota saattaa jatkossa vaikuttaa kasvuun, työllisyyteen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen.

On entistä tärkeämpää, että kaikki kymmenen laajentumismaata vauhdittavat **rakenneuudistuksia kestävä elpymisen** mahdollistamiseksi keskipitkällä aikavälillä ja edistyvät EU-jäsenyyden taloudellisten kriteerien täyttämässä. Se edellyttää toimivan markkinatalouden varmistamista ja kykyä selviytyä kilpailupaineista ja markkinavoimista EU:ssa.

Liitteessä 1 esitetään yksityiskohtaisempi katsaus EU:n liittymisprosessin perusasioihin kaikissa laajentumismaissa.

## **V TALOUDEN LÄHENTYMISTÄ ON NOPEUTETTAVA LÄNSI-BALKANILLA**

Kuuden peräkkäisen hitaamman kasvun vuosineljänneksen jälkeen Länsi-Balkanin alueen kokonaistuotanto kasvoi vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä nopeammin kuin edeltävinä kolmena kuukautena. Alueen BKT:n vuotuinen kasvu nopeutui hieman eli 1,7 prosenttiin edellisen neljänneksen 1,6 prosentista, sillä tuotannon kasvu nopeutui useimmissa maissa Albaniaa ja Bosnia ja Hertsegovinaa lukuun ottamatta. Kasvua vauhditti yleensä

---

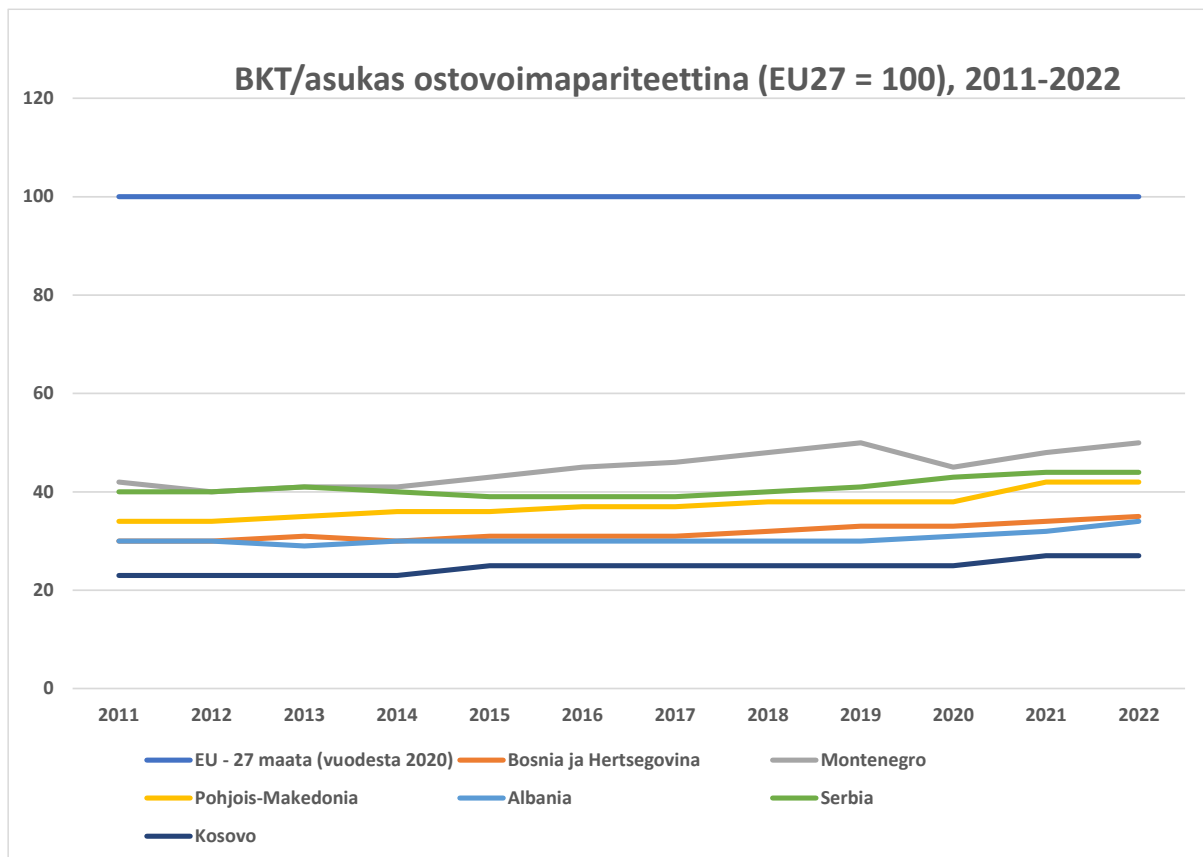
<sup>17</sup> [COM\(2023\) 168 final](#).

nettovienti ja investointien elpyminen. Yksityinen kulutus kehittyi vaihtelevasti, sillä se hidastui useimmissa maissa ja muuttui jopa negatiiviseksi joissakin tapauksissa, mutta kasvoi edelleen voimakkaasti Montenegrossa.

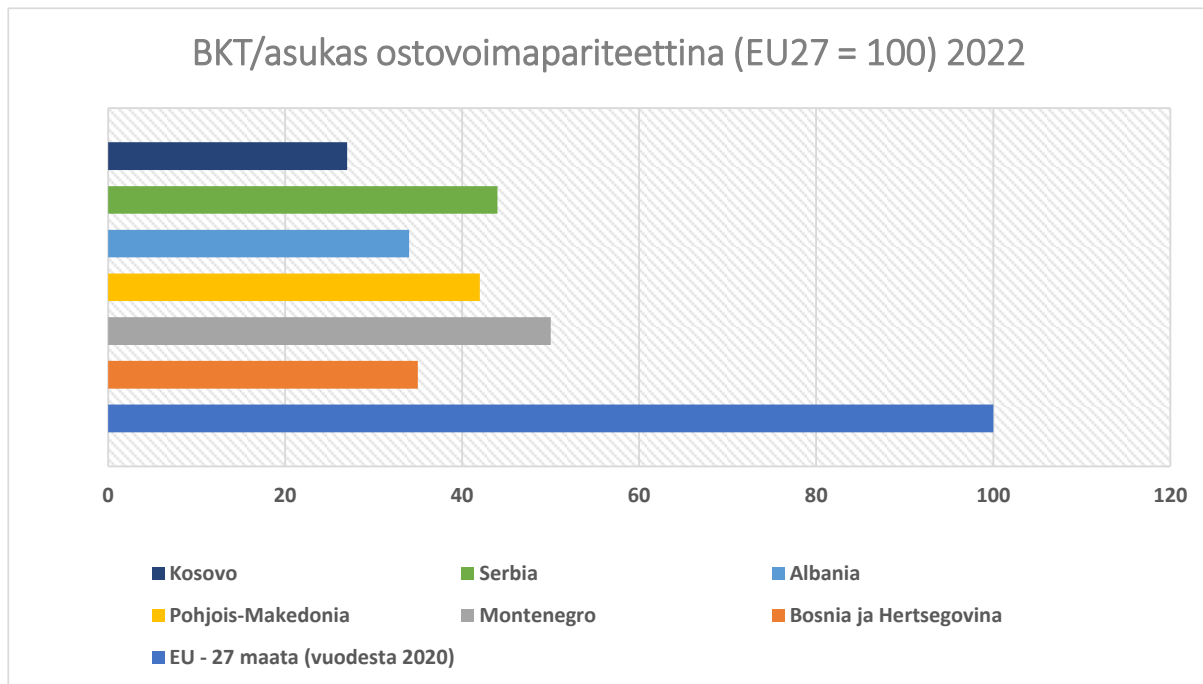
Jo ennen covid-19-pandemiaa Länsi-Balkanin talouksilla oli **suuria haasteita**, jotka estivät niitä hyödyntämästä koko taloudellista potentiaaliaan. Maat olivat jäljessä talouden rakenteidensa uudistamisessa ja kilpailukyvyn parantamisessa, ja niiden työttömyysaste oli korkea (erityisesti nuorisotyöttömyys), osaamisen tarjonnan ja kysynnän epäsuhta oli merkittävä, epävirallisen talouden osuus pysyi suurena, liiketoimintaympäristö oli epäsuotuisa ja innovointi vähäistä.

Länsi-Balkanin **investointiympäristö** on säilynyt pitkälti muuttumattomana. Sille ovat ominaisia oikeusvaltion heikkous, riittämätön valtiontukien valvonta, syvään juurtunut harmaa talous, vaikeus saada rahoitusta sekä matala alueellisen yhdentymisen ja yhteenliitettävyyden taso. Valtio puuttuu edelleen talouden toimintaan. Julkisen varainhoidon kehittymättömyys sekä toistuvat muutokset sääntely-ympäristössä ja verotuksessa lisäävät korruption riskiä. Infrastruktuurin parantamiselle on suuri tarve. Investoinnit olisi kanavoitava yhdeksi hankejatkumoksi, ja niiden olisi oltava EU:n kanssa sovittujen painopisteiden mukaisia.

**Talouden lähentyminen** on keskeinen EU-jäsenyyden etu. Länsi-Balkanilla lähentyminen on vähäistä, 30–50 prosenttia EU:n keskiarvosta (ostovoimapariteetin perusteella), eikä se edisty tarpeeksi nopeasti. EU:n laajentumisen viidennestä kierroksesta saadut kokemukset osoittavat, että EU:n sisämarkkinoiden jäsenyys vaikuttaa yhdessä rakennerahastojen kanssa myönteisesti talouden lähentymiseen.



Lähde: Eurostat, Maailmanpankki.



Lähde: Eurostat, Maailmanpankki.

Jotta voitaisiin nopeuttaa uudistuksia ja edistää **Länsi-Balkanin sosioekonomista lähentymistä** Euroopan unioniin sekä auttaa maita täyttämään EU-jäsenyyden edellytykset, Euroopan komissio ehdottaa uutta **Länsi-Balkanin kasvusuunnitelmaa**<sup>18</sup>, jossa joitakin EU-jäsenyyden etuja ja lisäkannustimia uudistuksiin tarjottaisiin jo ennen liittymistä.

## VI ALUEELLINEN YHTEISTYÖ JA HYVÄT NAAPURUUSSUHTEET

Hyvät naapuruussuhteet ja alueellinen yhteistyö ovat vakautus- ja assosiaatioprosessin ja laajentumisprosessin keskeisiä osatekijöitä Länsi-Balkanilla.

Sen jälkeen, kun **kotimaanhintaisten verkkovierailut** otettiin onnistuneesti käyttöön kuudessa Länsi-Balkanin taloudessa 1. heinäkuuta 2021, **verkkovierailumaksujen alentamiseksi Länsi-Balkanin ja EU:n välillä** toteutettiin uusia valmistelutoimia. Tiranassa joulukuussa 2022 järjestetyn EU:n ja Länsi-Balkanin huippukokouksen yhteydessä hyväksyttiin etenemissuunnitelma verkkovierailukustannusten alentamiseksi EU:n ja Länsi-Balkanin välillä. Ensimmäinen vaiheittainen maksujen alennus alkoi lokakuussa 2023. Prosessin perimmäisenä tavoitteena on alentaa verkkovierailujen hintoja lähelle kotimaan hintoja vuoteen 2027 mennessä. EU:n ja Moldovan teleoperaattorit sopivat 31. toukokuuta 2023 alentavansa vapaaehtoisesti verkkovierailuhintoja tammikuusta 2024 alkaen, mikä lähentää Moldovaa kotimaanhintaisten verkkovierailujen alueeseen.

Kaikilla **yhteisiä alueellisia markkinoita** koskevan aloitteen kattamilla aloilla on tehty huomattavaa teknistä työtä. Tällä työllä, jota tehdään **alueellisen yhteistyöneuvoston, Keski-Euroopan vapaakauppasopimuksen (CEFTA) ja Länsi-Balkanin kuuden maan kauppakamarien yhteisen investointifoorumin** puitteissa, pyritään mahdollistamaan ihmisten ja etenkin ammattihenkilöiden vapaa liikkuvuus ja sähköisten palvelujen tarjoaminen, edistämään työllisyyttä ja kauppaa sekä helpottamaan tullimenettelyjä alueella. Marraskuussa 2022 pidetyssä Berliinin prosessin huippukokouksessa kuuden Länsi-Balkanin maan johtajat hyväksyivät liikkuvuussopimukset, jotka koskevat henkilökortin hyväksymistä

<sup>18</sup>COM(2023) 691.

matkustamiseen alueella sekä korkea-asteen tutkintojen ja ammattipätevyyden tunnustamista. Kun nämä sopimukset on pantu täytäntöön, ne tarjoavat oikeuden matkustaa, opiskella ja työskennellä koko alueella. Liikenneyhteisön ja CEFTAn aktiivisella tuella on perustettu uusia vihreitä ja sinisiä kaistoja Italian sekä Montenegron ja Albanian välille samoin kuin Kroatian sekä Montenegron ja Bosnia ja Hertsegovinan välille. Liikenneyhteisöllä on yleisemminkin ollut tärkeä rooli Länsi-Balkanin maiden tukemisessa laajentumisprosessissa niitä koskevan EU:n liikennesäännösten täytäntöönpanemisessa. Se tukee myös Ukrainaa, Moldovaa ja Georgiaa, kunhan ne assosioituvat tiiviimmin liikenneyhteisöön. Serbian ja Kosovon väliset erimielisyydet asemaa koskevista kysymyksistä kuitenkin estivät edelleen CEFTA-kehityksessä teknisellä tasolla sovittujen, taloudellisesti tärkeiden ja määrältään kasvavien päätösluonnosten virallisen hyväksymisen. Alueen maiden on osoitettava poliittista johtajuutta tämän työn loppuun saattamiseksi ja oikeudellisesti sitovien sopimusten tai päätösten tekemiseksi kaikkien Länsi-Balkanin kumppaneiden kesken niiden väestön ja yritysten hyödyksi. Tämä edellyttää sitä, että ne keskittyvät yhteistuumiin yhteisten alueellisten markkinoiden perustamiseen EU:n sääntöjen ja normien pohjalta ja välttävät yksipuolisia toimia, jotka vaarantavat tämän työn.

**Serbian ja Kosovon suhteiden** kokonaisvaltainen **normalisointi** EU:n tukeman vuoropuhelun avulla on edelleen keskeistä maiden eurooppalaisen tulevaisuuden ja koko alueen vakauden kannalta.

Kaikkien osapuolten on pantava vilpittömässä mielessä täytäntöön **voimassa olevat kahdenväliset sopimukset**, mukaan lukien Kreikan ja Pohjois-Makedonian välinen Prespan sopimus ja Bulgarian ja Pohjois-Makedonian välinen ystävyyttä, hyvää naapuruutta ja yhteistyötä koskeva sopimus.

**Menneisyyden painolastista irrottautuminen** ja 1990-luvun konflikteista johtuvien riitojen ratkaiseminen on Länsi-Balkanilla edelleen erittäin tärkeää. Ratkaisematta on vielä tärkeitä kahdenvälisiä kysymyksiä, esimerkiksi rajakysymykset, oikeuden tarjoaminen sotarikosten uhreille, jäljellä olevien kadonneiden henkilöiden tunnistaminen ja tarkan käsityksen muodostaminen tapahtuneista julmuuksista alueellisesti. EU:ssa ei ole sijaa provosoivalle retoriikalle tai sotarikollisten ihannoinnille miltään taholta.

**Turkin** ja Kreikan suhteet heikkenivät vuoden 2023 alkuun asti, mutta Kreikan kansan ja hallituksen osoittama solidaarisuus helmikuussa 2023 tapahtuneiden maanjäristysten jälkeen paransi niitä huomattavasti. Tämän jälkeen on käyty korkean tason keskusteluja, myös valtionpäämiesten kokousten tasolla.

Turkki ei ole harjoittanut raportointijaksolla luvatonta poraustoimintaa itäisellä Välimerellä.

Vuoropuhelun jatkaminen vilpittömin mielin ja pidättyminen yksipuolisista toimista, jotka ovat vastoin EU:n etuja ja rikkovat kansainvälistä oikeutta ja EU:n jäsenvaltioiden suvereniteettioikeuksia, ovat keskeinen edellytys vakaan ja turvallisen toimintaympäristön varmistamiseksi itäisellä Välimerellä sekä molempia osapuolia hyödyttävien yhteistyösuhteiden luomiseksi EU:n ja Turkin välille. Turkin odotetaan yksiselitteisesti sitoutuvan hyviin naapuruussuhteisiin, kansainvälisiin sopimuksiin ja kiistojen rauhanomaiseen ratkaisemiseen YK:n peruskirjan mukaisesti ja tarvittaessa Kansainväliseen tuomioistuimeen turvautuen.

EU on edelleen sitoutunut puolustamaan omia etujaan ja jäsenvaltioidensa etuja sekä ylläpitämään alueellista vakautta.

On erittäin tärkeää, että Turkki sitoutuu ja osallistuu aktiivisesti neuvotteluihin **Kyproksen kysymyksen** oikeudenmukaisesta, kokonaisvaltaisesta ja toteutuskelpoisesta ratkaisusta YK:n

puitteissa poliittisesti yhdenvertaisten kahden yhteisön ja kahden alueen liittovaltion pohjalta asiaa koskevien YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien sekä EU:n säännösten ja EU:n perusperiaatteiden mukaisesti. Mitään sellaisia yksipuolisia toimia ei pitäisi toteuttaa, jotka saattavat lisätä jännitteitä saarella ja haitata paluuta neuvottelupöytään. Turkin on välittömästi kumottava kaikki lokakuusta 2020 lähtien toteutetut Varoshaa koskevat toimet, jotka ovat vastoin asiaa koskevia YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmia. Turkin on kiireesti täytettävä velvollisuutensa ja pantava EU:n ja Turkin assosiaatiosopimuksen lisäpöytäkirja kaikilta osin täytäntöön ja edistytävä suhteiden normalisoinnissa Kyproksen kanssa. Turkki kannatti edelleen kahden valtion ratkaisua YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien vastaisesti.

Venäjän hyökkäyssota **Ukrainaa** vastaan on vaikuttanut Ukrainan suhteisiin sen kahdenvälisen kumppaneiden ja naapurimaiden kanssa. Ukrainan viranomaiset ovat pyrkineet ylläpitämään ja lujittamaan entisestään yhteistyötä ja diplomaattisia suhteita Euroopan maiden kanssa.

Ukrainan suhteet Länsi-Balkanin maihin ovat yleisesti ottaen parantuneet, joskin sillä on Serbian sekä Bosnia ja Hertsegovinan Serbitasavallan kanssa eriävät näkemykset suhteista Venäjään. Suhteita Georgiaan on kiristänyt jonkin verran erityisesti se, että Georgia ei ole yhtynyt Venäjän vastaisiin pakotteisiin. Turkki on pysynyt Ukrainan strategisena kumppanina. Mailla on merkittäviä kahdenvälisiä taloudellisia ja kansojen välisiä siteitä, mistä ovat osoituksena kahdenvälinen viisumivapausjärjestelmä ja helmikuussa 2022 allekirjoitettu vapaakauppasopimus. Turkki on myös osallistunut näkyvästi Krimin tilannetta käsittelevään kansainväliseen foorumiin.

Venäjän aloitettua hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan **Moldova** on tehostanut yhteistyötä Ukrainan ja Romanian kanssa ukrainalaisille pakolaisille annettavan humanitaarisen avun, energiaturvallisuuden, liikenteen ja yhteenliitettävyyden kysymyksissä. Euroopan komissio on antanut Moldovalle Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen yli 48 miljoonaa euroa humanitaarista apua sekä maassa asuvien ukrainalaispakolaisten että heitä vastaanottavien moldovalaisien perheiden tukemiseksi.

Kahdenvälinen yhteistyö Ukrainan kanssa parani edelleen raportointijaksolla. Moldova on osoittanut solidaarisuutta Ukrainaa kohtaan sodan alusta lähtien, äänestänyt asiaa koskevien YK:n yleiskokouksen päätöslauselmien puolesta ja yhtynyt useisiin kansainvälisissä järjestöissä annettuihin sotilaallisen hyökkäyksen tuomitseviin poliittisiin lausumiin. Maa on ottanut vastaan suuren määrän pakolaisia, joita se tukee turvautuen kansainvälisiin humanitaarisen avun antajiin, minkä lisäksi se on tukenut aktiivisesti uusien kauppareittien kehittämistä solidaarisuuskaistoja koskevan aloitteen puitteissa. Kahovkan padon tuhouduttua Moldova tarjosi Ukrainalle kahdenvälistä apua katastrofin humanitaarisiin seurauksiin vastaamiseksi.

**Georgialla** on ollut diplomaattisuhteet kaikkiin naapureihinsa lukuun ottamatta Venäjää vuoden 2008 sodan jälkeen. Molemmat osapuolet osallistuvat Geneven kansainvälisiin neuvotteluihin EU:n, YK:n ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön johdolla. Georgialla on strateginen kumppanuus Turkin kanssa. Georgia tukee edelleen Ukrainan alueellista koskemattomuutta ja suvereniteettia muun muassa kannattamalla Ukrainaa tukevia YK:n päätöslauselmia, mutta se ei ole yhtynyt Venäjään kohdistettuihin EU:n rajoittaviin toimenpiteisiin. Diplomaattisia jännitteitä ovat lisänneet Venäjän ja Georgian välisten lentojen aloittaminen uudelleen ja Georgian entisen presidentin (joka on Ukrainan kansalainen) Mikheil Saakašvilin vankilaolot.

Ukraina, Moldova ja Georgia osallistuvat edelleen myös aktiivisesti **itäiseen kumppanuuteen**.

Alueellinen yhteistyö antaa laajentumismaille mahdollisuuden tehdä yhteistyötä keskenään ja naapurijäsenvaltioiden kanssa keskeisillä sosiaali- ja talousaloilla. **Rajat ylittävän yhteistyön** ohjelmat luovat erityisesti mahdollisuuksia paikallishallinnon vuoropuheluun ja yhteistyöhön, joihin paikallisyhteisöt, yksityinen sektori ja kansalaisjärjestöt voivat osallistua. Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskeva EU:n strategia ja Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia ovat edelleen edistäneet jäsenvaltioiden ja ehdokasmaiden välistä yhteistyötä parantamalla EU:n eri politiikkoja, kuten koheesiopolitiikkaa, koskevia hallinnollisia valmiuksia ja tarjoamalla yhteistyöfoorumia.

## VII PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

### I

1. Nopeasti muuttuvassa **geopoliittisessa toimintaympäristössä** EU on osoittanut olevansa tilanteen tasalla ja valmis vahvistamaan asemaansa maailmannäyttämöllä. Unionin tavoitteena on edistää rauhaa, arvojaan ja kansojensa hyvinvointia, ja EU:n laajentuminen on edelleen tehokas väline demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien kunnioittamisen edistämiseksi. Uskottava ja ansioihin perustuva jäsenyyssnäkökulma on keskeinen muutosvoima ja parantaa siten Euroopan yhteistä turvallisuutta ja sosioekonomista hyvinvointia. Sillä on olennainen merkitys sovinnon ja vakauden edistämisessä Euroopan mantereella. **Historian kutsuun** vastaamiseksi EU:n on nyt pyrittävä nopeuttamaan **EU:n laajentumista ja saattamaan unioni valmiiksi**.

2. **EU:n laajentumispolitiikka on jo saanut uutta pontta.** Länsi-Balkanin, Ukrainan, Moldovan ja Georgian vankat jäsenyyssnäkökulmat vastaavat EU:n omia poliittisia, turvallisuuteen liittyviä ja taloudellisia etuja, ja niillä on olennainen merkitys nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa.

EU:n johtajat muistuttavat Granadan julistuksessa<sup>19</sup>, että laajentuminen ”*auttaa parantamaan Euroopan kansalaisten taloudellisia ja sosiaalisia oloja sekä vähentämään maiden välisiä eroja. Sen on myös edistettävä unionin perustana olevia arvoja*”. He toteavat myös, että **sekä EU:n että tulevien jäsenvaltioiden** on oltava valmiita entisestään laajentuneeseen unioniin. Tätä varten unionin on tehtävä tarvittavat sisäiset pohjustustyöt ja uudistukset. Samanaikaisesti jäseniksi pyrkivien maiden on tärkeää tehostaa etenkin oikeusvaltioon liittyviä uudistustoimiaan liittymisprosessin ansioihin perustuvan luonteen mukaisesti ja EU:n tuella.

3. EU:n laajentumisagendassa on tapahtunut kuluneen vuoden aikana **merkittävää kehitystä**. Eurooppa-neuvosto tunnusti **Ukrainan, Moldovan ja Georgian** jäsenyyssnäkökulmat. EU:n johtajat päättivät myöntää ehdokasmaan aseman Ukrainalle ja Moldovan tasavallalle. Georgialle päätettiin myöntää ehdokasmaan asema sen jälkeen, kun maan jäsenyyshakemusta koskevassa komission lausunnossa määritellyt tärkeät tavoitteet on toteutettu.

**Länsi-Balkanilla** järjestettiin heinäkuussa 2022 ensimmäiset **liittymisneuvotteluja** käsitelleet hallitustenväliset konferenssit Albanian ja Pohjois-Makedonian kanssa. Tätä seuraa EU:n säännösten analyttinen tarkastelu. Eurooppa-neuvosto myönsi joulukuussa

---

<sup>19</sup> [Granadan julistus](#).

2022 Bosnia ja Hertsegovinalle **EU:n ehdokasmaan** aseman edellyttäen, että maa toteuttaa komission lokakuussa 2022 laajentumispolitiikasta antamassa tiedonannossa määritellyt toimet. **Kosovo** haki joulukuussa 2022 EU:n jäsenyyttä. EU sopi keväällä 2023 Kosovon viisumivapaudesta, joka tulee voimaan 1. tammikuuta 2024.

4. Laajentumismailla on nyt **historiallinen tilaisuus** kytkeä tulevaisuutensa vahvasti Euroopan unioniin. Komissio on valmis nopeuttamaan niiden liittymisprosesseja ja varmistamaan, että **seuraava laajentuminen vauhdittaa edistystä**. Liittyminen on nyt ja jatkossa **saavutuksiin perustuva prosessi**, joka riippuu täysin kunkin maan objektiivisesta edistymisestä. Oikeusvaltioperiaate, talous, demokraattisten instituutioiden toiminta ja julkishallinnon uudistus pysyvät laajentumispolitiikan kulmakivinä. Maiden on toteutettava päättäväisemmin tarvittavia uudistuksia ja edistyttävä konkreettisesti ja peruuttamattomasti perusasioissa saadakseen kaiken hyödyn vallitsevasta suotuisasta tilanteesta.
5. Lisäksi talouskasvu on monissa maissa liian hidasta, joten lähentyminen EU:hun ei tapahdu riittävän nopeasti. Kohdennettuja rakenneuudistuksia tarvitaan erityisesti Länsi-Balkanilla alueen kasvupotentiaalin hyödyntämiseksi. Oikeusvaltioperiaatteen lujittaminen ja liiketoimintaympäristön kohentaminen on keskeistä, jotta voidaan houkuttaa investointeja ja edistää kaupan yhdentymistä, joita tarvitaan kasvun vauhdittamiseksi ja alueen lähentämiseksi EU:hun. Tämän vuoksi komissio ehdottaa näiden toimien rinnalle uutta **Länsi-Balkanin kasvusuunnitelmaa**<sup>20</sup>. Suunnitelma koostuu neljästä toisistaan tukevasta pilarista: i) Lisätään yhdentymistä EU:n sisämarkkinoihin samalla kun ii) avataan markkinoita kaikille Länsi-Balkanin naapurimaille ja rakennetaan yhteisiä alueellisia markkinoita. iii) Meneillään olevien uudistusten syventämiseksi määritellään ensisijaiset investoinnit ja uudistukset maakohtaisissa uudistusohjelmissä, jotka perustuvat talousuudistusohjelmiin. iv) Uudistusten toteuttaminen tuo mahdollisuuksia saada lisää rahoitustukea.

**Kahdenväliset kysymykset**, erityisesti Länsi-Balkanilla, hidastavat sekä alueellista taloudellista yhdentymistä että maiden etenemistä kohti EU-jäsenyyttä. Ratkaisemattomista kysymyksistä seuraa epävakauden ja jopa tilanteen kärjistymisen riski, mistä on osoituksena 24. syyskuuta tehty väkivaltainen hyökkäys Kosovon poliisia vastaan Banjskassa Pohjois-Kosovossa. Sen vuoksi on olennaisen tärkeää käsitellä avoimia kysymyksiä ja löytää kaikkien osapuolten hyväksyttävissä olevia ratkaisuja. Tässä yhteydessä Kosovoa ja Serbiaa kehoitetaan osallistumaan rakentavammin ja ilman lisäviivytyksiä tai ennakkoehtoja EU:n tukemaan vuoropuheluun suhteiden normalisoinnista tehdyn sopimuksen ja sen täytäntöönpanoa koskevan liitteen sekä muiden EU:n tukemassa vuoropuhelussa tehtyjen sopimusten täytäntöönpanosta. Tähän sisältyy serbienemmistöisten kuntien liiton tai yhteisön perustaminen. Suhteiden normalisointi on olennainen edellytys osapuolten lähentymiselle Eurooppaan. Ne saattavat kumpikin menettää merkittäviä mahdollisuuksia, jos edistystä ei saavuteta.

6. **Turkki** on edelleen EU:n tärkeä kumppani keskeisillä yhteisen edun mukaisilla osa-alueilla. Vakaa ja turvallinen toimintaympäristö itäisellä Välimerellä ja yhteistyöhön perustuva molempia osapuolia hyödyttävä kumppanuus Turkin kanssa ovat EU:n strategisen edun mukaisia.

Neuvosto toisti joulukuussa 2022, että Turkki jatkaa etääntymistä EU:sta ja että liittymisneuvottelut ovat tosiasiallisesti pysähtyneissä eikä uusien neuvottelulukujen

<sup>20</sup> COM (2023) 691; COM (2023) 692.

avaamista tai avoinna olevien sulkemista voida nykyisellään harkita. Tämän arvion perustana olevat tosiseikat eivät ole muuttuneet. Kesäkuussa 2023 kokoontunut Eurooppa-neuvosto pyysi korkeaa edustajaa ja komissiota toimittamaan Eurooppa-neuvostolle tilanneselvityksen EU:n ja Turkin suhteista Eurooppa-neuvoston määrittelemien välineiden ja vaihtoehtojen pohjalta tavoitteena toimia strategisella ja tulevaisuuteen suuntaavalla tavalla. Selvitys toimitetaan marraskuussa 2023. Komissio ja korkea edustaja tiedottavat Eurooppa-neuvostolle edellä mainittujen toimien tilanteesta vuoden 2024 loppuun mennessä.

## II

7. **Montenegrossa** painotetaan viranomaisten poliittista sitoutumista liittymisprosessiin, ja yleisesti ottaen tämä näkyy eri politiikkoja koskevissa päätöksissä. Tähän on kuulunut se, että maa on 100-prosenttisesti mukautunut EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, pakotteet mukaan lukien. Montenegro on osallistunut EU:hun suuntautuvien, eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen hallintaan tekemällä yhteistyötä Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanemiseksi. Kahden viime vuoden aikana poliittinen epävakaus, jännitteet, demokraattisten ja oikeudellisten instituutioiden heikko toiminta ja täysivaltaisen hallituksen puuttuminen ovat kuitenkin pysäyttäneet päätöksentekoprosessit ja uudistusten täytäntöönpanon, mikä on johtanut neuvottelujen huomattavaan hidastumiseen. Komission arvion mukaan edistyminen oikeusvaltiota koskevissa ja muissa liittymisneuvottelujen luvuissa on tällä hetkellä kaiken kaikkiaan neuvottelukehyksessä edellytetyssä tasapainossa.

Yleinen edistymisen liittymisneuvotteluissa ja muiden lukujen tai temaattisten kokonaisuuksien sulkeminen toistaiseksi edellyttää ensisijaisesti, että 23 ja 24 luvuissa asetetut **oikeusvaltiota koskevat välitavoitteet saavutetaan**. Niiden saavuttamiseksi Montenegron on tehostettava toimiaan jäljellä olevien, muun muassa sananvapautta ja tiedotusvälineiden vapautta sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevien kriittisten kysymysten ratkaisemiseksi ja nopeutettava ja syvennettävä oikeuslaitoksen riippumattomuuteen, ammattimaisuuteen ja vastuuvellvollisuuteen, myös oikeuslaitoksen virkanimityksiin, liittyviä uudistuksia. Uusi parlamentti ja uusi hallitus muodostettiin lokakuun 2023 lopussa. Uuden hallituksen on keskityttävä keskeisten EU:hun liittyvien uudistusten toteuttamiseen, missä asianmukaisesti toimivalla parlamentilla on avainasema. Tässä työssä on keskityttävä rakentamaan laajaa poliittista yhteisymmärrystä keskeisistä uudistuksista ja painottamaan tärkeimpien tavoitteiden saavuttamista, jotta yhdentymistä EU:hun voidaan edistää käytännössä.

8. **Serbiassa** uudistusvauhti kiihtyi sen jälkeen, kun uusi hallitus muodostettiin lokakuun 2022 lopulla, vaikka poliittinen kehitys toukokuussa 2023 tapahtuneiden kahden traagisen joukkoampumisen jälkeen johti uudistusten tilapäiseen hidastumiseen. Oikeusvaltioperiaatteen osalta Serbia on toteuttanut toimia oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja vastuuvellvollisuuden vahvistamiseksi hyväksymällä ripeästi lainsäädännön, jolla pannaan käytännössä täytäntöön vuonna 2022 tehdyt perustuslain muutokset. Serbia on myös valmistellut ja hyväksynyt uutta medialainsäädäntöä, jonka

täytäntöönpano voi merkittävästi parantaa sääntely-ympäristöä. Sen viisumipolitiikka on lähentynyt EU:n viisumipolitiikkaa, ja laki lineaarisia infrastruktuurihankkeita koskevista erityisistä julkisista hankintamenettelyistä on kumottu. Oikeusvaltioon liittyvien tarvittavien uudistusten hyväksyminen ja toteuttaminen edellyttää lisätoimia ja pitkäkestoista poliittista sitoutumista. Kaasualan eriyttämisen mahdollistava oikeudellinen kehys on otettu käyttöön, mutta viivästyksiset ovat nyt merkittäviä. Serbia on tehnyt vapaakauppasopimuksen Kiinan kanssa, mikä nostaa esiin vakavia kysymyksiä. Serbian on ensisijaisesti parannettava mukautumista EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, mukaan lukien Venäjää koskevat rajoittavat toimenpiteet ja julkilausumat, ja sen on pidättäydyttävä toimista ja lausunnoista, jotka ovat ristiriidassa ulkopolitiikkaa ja muita strategisia kysymyksiä koskevien EU:n kantojen kanssa. Komission arvion mukaan liittymisneuvotteluissa olisi voinut tapahtua paljon enemmänkin neuvottelukehysten mukaista edistystä. On kiinnitettävä jatkuvaa huomiota siihen, että edistyminen oikeusvaltiota koskevissa luvuissa ja Kosovon-suhteiden normalisoinnissa pysyy tasapainossa muissa liittymisneuvottelujen luvuissa tapahtuvan edistyksen kanssa. Suhteiden normalisointi on olennainen edellytys sekä Serbian että Kosovon etenemiselle liittymisprosessissa, ja ne molemmat uhkaavat menettää merkittäviä mahdollisuuksia, jos edistystä ei saavuteta.

Komission arvion mukaan Serbia on teknisesti täyttänyt temaattisen kokonaisuuden 3 (kilpailukyky ja osallistava kasvu) avaamisen edellytykset.

Serbian edistyminen oikeusvaltiokysymyksissä ja suhteiden normalisoinnissa Kosovon kanssa määrittää jatkossakin liittymisneuvottelujen yleisen tahdin. Serbian odotetaan tulevana vuonna osoittavan horjumatonta päättäväisyyttä liittymisprosessin edistämisessä siten, että se nopeuttaa EU-jäsenyyteen liittyvien uudistusten toteuttamista kautta linjan. Oikeusvaltioperiaatteen osalta Serbian odotetaan korjaavan puutteita keskeisillä osa-alueilla, joita ovat oikeuslaitos, korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, tiedotusvälineiden vapaus ja sotarikosten käsittely maan sisällä. Sen on myös pyrittävä vakuuttavasti lopettamaan disinformaatio sekä ulkomainen tiedonmanipulointi ja häirintä, vähentämään energia-alansa riippuvuutta Venäjästä, tehostamaan yhteistyötä EU:n kanssa muuttoliikeasioissa ja ottamaan vastuu ennakoivasta ja objektiivisesta EU:ta koskevasta viestinnästä. Serbia on osallistunut EU:hun suuntautuvien, eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen hallintaan tekemällä yhteistyötä Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanemiseksi.

Serbia on edelleen osallistunut EU:n tuella käytävään vuoropuheluun suhteiden normalisoinnista Kosovon kanssa, mutta sen on osoitettava vakavampaa sitoutumista, lisättävä toimia ja tehtävä kompromisseja, jotta prosessi suhteiden normalisoimiseksi etenisi. Serbian on pidettävä kiinni vuoropuhelussa antamistaan sitoumuksista ja sitouduttava panemaan kokonaisuudessaan täytäntöön kaikki aiemmat vuoropuhelussa saavutetut sopimukset sekä suhteiden normalisoinnista tehty sopimus ja sen täytäntöönpanoa koskeva liite. Maan odotetaan osallistuvan rakentavammin neuvotteluihin kattavasta ja oikeudellisesti sitovasta suhteiden normalisointia koskevasta sopimuksesta. Serbian odotetaan myös tekevän kaikilta osin yhteistyötä tutkittaessa Kosovon poliisia vastaan 24. syyskuuta 2023 tehtyä väkivaltaista hyökkäystä ja KFOR-joukkoja vastaan 29. toukokuuta tehtyjä hyökkäyksiä. Hyökkäyksiin syyllistyneet on saatava kiinni ja saatettava nopeasti oikeuden eteen, ja Serbian on toimittava täydessä yhteistyössä ja toteutettava kaikki tähän tarvittavat toimet.

9. **Pohjois-Makedonian** viranomaiset ovat johdonmukaisesti ilmaisseet, että EU-jäsenyys on maan strateginen tavoite. Neuvotteluja käyvänä maana Pohjois-Makedonian on toteutettava EU:hun liittyvät uudistukset, myös perusasioissa ja erityisesti oikeuslaitoksen, korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan, julkishallinnon uudistamisen (mukaan lukien julkinen varainhoito) ja julkisten hankintojen osa-alueilla. Eräät rikoslain muutokset, jotka vaikuttavat suureen määrään korkean tason korruptiotapauksia, ovat herättäneet vakavaa huolta. On erittäin tärkeää vahvistaa luottamusta oikeusjärjestelmään ja puuttua hellittämättä korruptioon muun muassa saavuttamalla vankkoja tuloksia korkean tason korruptiotapausten tutkinnassa, syytteenpanossa ja lopullisissa tuomioissa. Maa on edelleen mukautunut kaikkiin Venäjän Ukrainaa vastaan käymästä hyökkäyssodasta johtuviin EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksiin. Pohjois-Makedonia on osallistunut EU:hun suuntautuvien, eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen hallintaan tekemällä yhteistyötä Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanemiseksi.

Se on sitoutunut laatimaan ja toteuttamaan ensi tilassa muutoksia perustuslakiin rajojensa sisällä asuvien mutta muihin kansoihin kuuluvien kansalaisten sisällyttämiseksi perustuslain piiriin. Maa on hyvä esimerkki monietnisestä yhteiskunnasta. Pohjois-Makedonian kanssa järjestettiin heinäkuussa 2022 ensimmäinen liittymisneuvotteluja käsittelevä hallitustenvälinen konferenssi, jonka jälkeen EU:n säännösten analyttinen tarkastelu on edistynyt sujuvasti. Pohjois-Makedonia on osallistunut analyttiseen tarkasteluun aktiivisesti ja osoittanut suurta sitoutumista prosessiin. Temaattista kokonaisuutta 1 (perusasiat) koskeva arviointiraportti esitettiin neuvostolle heinäkuussa 2023.

Heinäkuussa 2022 annetut neuvoston päätelmät huomioon ottaen komissio odottaa pikaisia ja päättäväisiä jatkotoimia perusasioiden temaattista kokonaisuutta koskevan arviointiraportin ja muun muassa neuvottelukehyksen mukaisten Pohjois-Makedonian etenemissuunnitelmien osalta, jotta ensimmäinen temaattinen kokonaisuus voidaan avata tämän vuoden loppuun mennessä.

10. **Albanian** viranomaiset ovat johdonmukaisesti todenneet, että EU:hun liittyminen on maan keskeinen strateginen tavoite. Albania on jatkanut edistymistä perusasioiden temaattiseen kokonaisuuteen kuuluvissa uudistuksissa, kuten oikeuslaitoksen kokonaisvaltaisen uudistuksen täytäntöönpanossa. Korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntayksikkö (SPAK) saavutti lisää konkreettisia tuloksia. Yhteistyö EU:n jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen kanssa järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi jatkui. Albania on osallistunut EU:hun suuntautuvien, eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen hallintaan tekemällä yhteistyötä Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanemiseksi.

Albania on vaihtuvana jäsenenä osallistunut aktiivisesti YK:n turvallisuusneuvoston toimintaan muun muassa yhtenä Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan tuomitsevien päätöslauselmien valmistelijana. Albanian täydellinen mukautuminen EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on ollut vahva osoitus sen strategisesta valinnasta liittyä EU:hun ja sen roolista luotettavana kumppanina.

Albanian kanssa järjestettiin heinäkuussa 2022 ensimmäinen liittymisneuvotteluja käsittelevä hallitustenvälinen konferenssi, jonka jälkeen EU:n säännösten analyttinen tarkastelu on edistynyt sujuvasti. Albania on osallistunut analyttiseen tarkasteluun

aktiivisesti ja osoittanut suurta sitoutumista prosessiin. Temaattista kokonaisuutta 1 (perusasiat) koskeva arviointiraportti esitettiin neuvostolle heinäkuussa 2023.

Heinäkuussa 2022 annetut neuvoston päätelmät huomioon ottaen komissio odottaa pikaisia ja päättäväisiä jatkotoimia perusasioiden temaattista kokonaisuutta koskevan arviointiraportin ja muun muassa neuvottelukehyksen mukaisten Albanian etenemissuunnitelmien osalta, jotta ensimmäinen temaattinen kokonaisuus voidaan avata tämän vuoden loppuun mennessä.

11. Komissio on tyytyväinen **Bosnia ja Hertsegovinan** toteuttamiin uudistuksiin sen jälkeen, kun maalle myönnettiin ehdokasmaan asema joulukuussa 2022 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Komissio on tyytyväinen myös siihen, että uusi ministerineuvosto astui virkaansa nopeasti tammikuussa 2023. Poliittisten puolueiden julkinen sitoutuminen EU:hun liittymisen strategiseen tavoitteeseen on tuottanut myönteisiä tuloksia.

Maa on toteuttanut toimia ja tehnyt sitoumuksia ehdokasmaan asemaa koskevassa komission suosituksessa yksilöityjen tärkeimpien tavoitteiden saavuttamiseksi ja toimien toteuttamiseksi. Ministerineuvosto on hyväksynyt strategiat järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi, päivittänyt riskinarvioinnin ja tehnyt siihen liittyvän toimintasuunnitelman rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi, hyväksynyt muuttoliikettä ja terrorismia koskevat strategiat ja toimintasuunnitelmat sekä nimittänyt valvontaelimen sotarikosten käsittelyä koskevan kansallisen strategian täytäntöönpanoa varten. Bosnia ja Hertsegovina on osallistunut EU:hun suuntautuvien, eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen hallintaan tekemällä yhteistyötä Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanemiseksi. Europolin kanssa tehtävästä yhteistyöstä vastaava yhteyspiste aloitti toimintansa kesäkuussa 2023. Maa on hyväksynyt lakeja, jotka sisältävät erityisesti oikeuslaitoksen lahjomattomuutta parantavia muutoksia korkean tason tuomari- ja syyttäjäneuvostosta annettuun lakiin, sekä lakeja, jotka koskevat kidutuksen ehkäisemistä (kansallisena ennaltaehkäisevänä mekanismina on nimetty oikeusasiamies), ulkomaalaisia ja tiedonsaannin vapautta. Se on myös hyväksynyt sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevan toimintasuunnitelman. Mukautuminen EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on parantunut merkittävästi raportointijakson aikana, mutta rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanossa on vielä tehtävää.

Hallituskoalition puolueiden julkinen sitoutuminen EU:hun liittymisen strategiseen tavoitteeseen on tuottanut myönteisiä tuloksia ehdokasmaan aseman myöntämisen jälkeen. Samaan aikaan Serbitasavallassa on tapahtunut kielteistä kehitystä. Serbitasavalta kehotti perustuslakituomioistuimen tuomareita eroamaan ja hyväksyi lain, jonka nojalla perustuslakituomioistuimen päätöksiä ei panna täytäntöön, mikä on vastoin maan perustuslakia ja oikeusjärjestystä. Se on myös ottanut uudelleen käyttöön kunnianloukkauksesta määrättävät rikosoikeudelliset seuraamukset, mikä rajoittaa sananvapautta ja tiedotusvälineiden vapautta. Serbitasavallassa on myös käsiteltävänä lakiehdotus, joka koskee ”ulkomaisiksi agenteiksi” katsottuja kansalaisyhteiskunnan ryhmiä. Jos se hyväksytään, se merkitsisi jälleen perusoikeuksien osalta suurta askelta taaksepäin. Separatistiset toimet, jotka heikentävät maan yhtenäisyyttä, suvereniteettia, alueellista koskemattomuutta, perustuslaillista järjestystä ja kansainvälistä oikeusasemaa, haittaavat edistymistä kohti EU-jäsenyyttä.

Useita, erityisesti valtion omaisuutta koskevia, perustuslakituomioistuimen päätöksiä ei ole vielä pantu täytäntöön kokonaan. Kummankin entiteetin parlamentin olisi nimitettävä

nopeasti tuomarit, jotta voitaisiin varmistaa perustuslakituomioistuimen täysi kokoonpano. Maan on saatava pikaisesti päätökseen vireillä olevat perustuslaki- ja vaaliuudistukset. Uudistuksia tarvitaan vielä perustuslain saattamiseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaiseksi, kuten asiassa *Sejdić-Finci* annetussa tuomiossa edellytetään.

Kaiken kaikkiaan Bosnia ja Hertsegovinalla vaaditaan lisätoimia, jotta se täyttää sen EU-jäsenyyshakemuksesta annetussa komission lausunnossa esitetyt 14 tärkeintä tavoitetta ja toteuttaa ehdokasmaan asemaa koskevassa komission suosituksessa määritetyt toimet. Maakohtaisessa kertomuksessa esitetään tarkemmin 14 tärkeimmän tavoitteen toteutumisen tilanne. Komissio suosittelee EU:n liittymisneuvottelujen aloittamista Bosnia ja Hertsegovinan kanssa heti, kun tarvittavat jäsenyyskriteerit täyttyvät.

Komissio raportoi edistymisestä neuvostolle viimeistään maaliskuussa 2024.

12. **Kosovo** haettua EU:n jäsenyyttä joulukuussa 2022 maan hallitus jatkoi EU-uudistusohjelman toteuttamista. Kosovo on edistynyt vaaliuudistusta koskevien EU:n pitkäaikaisten suositusten noudattamisessa, mikä johti kahden tärkeän vaalilain hyväksymiseen. Kosovon on tehostettava toimiaan oikeusvaltioperiaatteen ja julkishallinnon vahvistamiseksi ja energia-alan häiriönsietokyvyn parantamiseksi. Kosovo on osallistunut EU:hun suuntautuvien, eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen hallintaan tekemällä yhteistyötä Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanemiseksi. Kosovon kansalaisten viisumivapauden on määrä tulla voimaan 1. tammikuuta 2024. Pohjois-Kosovon tilannetta leimasivat useat eritasoiset kriisit. Kosovon serbit irtisanoutuivat kollektiivisesti Kosovon valtiollisista laitoksista marraskuussa 2022. Tämän jälkeen Pohjois-Kosovon neljässä kunnassa järjestettiin huhtikuussa 2023 paikalliset täytevaalit. Etenkin Kosovon serbiyhteisön erittäin alhainen äänestysprosentti osoitti, että nämä vaalit eivät tarjoa pitkän aikavälin poliittista ratkaisua. On välttämätöntä päästä takaisin tilanteeseen, jossa Kosovon serbit osallistuvat Pohjois-Kosovossa aktiivisesti paikallishallintoon sekä poliisin ja oikeuslaitoksen toimintaan. Kaikissa neljässä kunnassa on mahdollisimman pian järjestettävä ennenaikaiset paikallisvaalit kaikkia osallistavalla tavalla ja siten, että Kosovon serbit osallistuvat niihin ehdoilla. Kosovon on ryhdyttävä Pohjois-Kosovon rauhoittamiseen vähentämällä Kosovon erityispoliisijoukkojen pysyvää läsnäoloa ja hellittämällä maan pakkolunastuksista ja häätömääräyksistä pohjoisessa.

Kosovo on edelleen osallistunut EU:n tuella käytävään vuoropuheluun suhteiden normalisoinnista Serbian kanssa, mutta sen on osoitettava vakavampaa sitoutumista, lisättävä toimia ja tehtävä kompromisseja, jotta prosessi suhteiden normalisoimiseksi etenisi. Kosovon on pidettävä kiinni vuoropuhelussa antamistaan sitoumuksista ja sitouduttava panemaan kokonaisuudessaan täytäntöön kaikki aiemmat vuoropuhelussa saavutetut sopimukset sekä suhteiden normalisoinnista tehty sopimus ja sen täytäntöönpanoa koskeva liite. Maan odotetaan osallistuvan rakentavammin neuvotteluihin kattavasta ja oikeudellisesti sitovasta suhteiden normalisointia koskevasta sopimuksesta. Suhteiden normalisointi on olennainen edellytys sekä Serbian että Kosovon etenemiselle liittymisprosessissa, ja ne uhkaavat kumpikin menettää merkittäviä mahdollisuuksia, jos edistystä ei saavuteta.

13. **Turkki** on ehdokasmaa ja EU:n tärkeä kumppani. Liittymisneuvottelut ovat olleet pysähdyksissä kesäkuusta 2018 lähtien Eurooppa-neuvoston päätösten mukaisesti, sillä

Turkki on jatkanut etääntymistä EU:sta. Oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskeva vuoropuhelu pysyy keskeisellä sijalla EU:n ja Turkin suhteissa. Tiettyjen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanosta kieltäytyminen on edelleen huolenaihe. Turkki on merkittävä alueellinen toimija ulkopoliitikassa, jolla on tärkeä sija EU:n ja Turkin suhteissa, vaikka niillä on edelleen eriäviä näkemyksiä tietyistä ulkopoliittisista kysymyksistä. Turkin mukautumisaste EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisiin kantoihin oli edelleen hyvin alhainen eli kymmenen prosenttia. Turkki on tuominnut Venäjän hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan ja toiminut poliittisesti ja diplomaattisesti muun muassa helpottamalla suoria neuvotteluja, pyrkimällä edistämään liennytystä ja tulitaukoa, helpottamalla Ukrainan viljan vientiä ja vankien vaihtoa sekä antamalla Ukrainalle ratkaisevaa ja vahvaa sotilaallista apua. Turkki on kuitenkin edelleen pidättäytynyt yhtymästä EU:n Venäjään kohdistamiin rajoittaviin toimenpiteisiin. Sen Hamas-terroristiryhmää tukeva retoriikka Hamasin Israeliin 7. lokakuuta 2023 tekemien iskujen jälkeen on täysin ristiriidassa EU:n lähestymistavan kanssa.

Maalta odotetaan aktiivista tukea neuvotteluille, joilla Kyproksen kysymykseen pyritään löytämään oikeudenmukainen, kokonaisvaltainen ja toteutuskelpoinen ratkaisu YK:n puitteissa, asiaa koskevien YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien ja EU:n peruseriaatteiden mukaisesti. On tärkeää, että Turkki vahvistaa sitoutumisensa Kyproksen kysymystä koskeviin YK:n johdolla käytäviin neuvotteluihin asiaa koskevien YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien mukaisesti, mukaan lukien niiden ulkoiset näkökohdat. Turkin on myös kiireesti täytettävä velvollisuutensa varmistaa EU:n ja Turkin assosiaatiosopimuksen lisäpöytäkirjan syrjimätön täytäntöönpano kaikilta osin.

Turkin kanssa jatkettiin yhteistyötä yhteistä etua koskevilla osa-alueilla, joita ovat muun muassa terrorismin torjunta, talous, energia, elintarviketurva, muuttoliike ja liikenne. Vakaa ja turvallinen toimintaympäristö itäisellä Välimerellä ja yhteistyöhön perustuvat molempia osapuolia hyödyttävät suhteet Turkin kanssa ovat EU:n strategisen edun mukaisia. Komissio ja korkea edustaja toimittavat marraskuussa 2023 kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle selvityksen, jossa ne esittävät lisää vaihtoehtoja tämän suhteen kehittämiseksi.

14. Komissio on tyytyväinen **Ukrainan** kesäkuussa 2022 pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen toteuttamiin merkittäviin uudistustoimiin Venäjän hyökkäyssodasta huolimatta. Komissio katsoo, että Ukraina on edistynyt merkittävästi kesäkuussa 2022 annetussa komission lausunnossa esitetyissä seitsemässä toimessa ja toteuttanut lisätoimenpiteitä saavutustensa täydentämiseksi ja ylläpitämiseksi.

Ukraina on perustanut perustuslakituomioistuimen tuomareiden esivalintaa varten läpinäkyvän ja ansioihin perustuvan järjestelmän ja saanut päätökseen oikeuslaitoksen hallintoelinten lahjomattomuutta tukevan uudistuksen. Ukrainan olisi jatkettava annettujen lakien täytäntöönpanoa yleisten tuomioistuinten ja perustuslakituomioistuimen tuomareiden valitsemiseksi ja nimittämiseksi. Ukraina on tehostanut korruption torjuntaa kerryttämällä jatkuvasti vakuuttavia tuloksia korruptiotutkimuksista ja -tuomioista ja varmistamalla, että korruption torjunnassa keskeisten virastojen johtajat nimitetään läpinäkyvällä tavalla. Lisäksi se on toteuttanut systeemiä toimenpiteitä varmistaa korruptiontorjuntatoimiensa pysyvyyden, muun muassa palauttamalla käyttöön sähköisen varallisuusilmoitusjärjestelmän, joskin tietyin puuttein, ja panemalla täytäntöön valtion korruptiontorjuntaohjelman.

Ukraina on vahvistanut rahanpesun vastaista kehystään muun muassa saattamalla lainsäädäntönsä, erityisesti poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden määritelmän, FATF:n normien mukaiseksi ja hyväksynyt kokonaisvaltaisen strategisen suunnitelman ja toimintasuunnitelman lainvalvonta-alan uudistamiseksi. Ukraina on myös tehostanut systeemisiä toimenpiteitä oligarkkeja vastaan kilpailun ja poliittisten puolueiden rahoituksen kaltaisissa kysymyksissä mutta lykännyt oligarkkien vastaisen lain soveltamista. Ukraina on yhdenmukaistanut medialainsäädäntönsä EU:n lainsäädännön kanssa. Se on jatkanut kansallisten vähemmistöjen suojelun parantamista erityisesti muuttamalla vähemmistöjä ja koulutusta koskevia lakeja, mutta muut Venetsian komission mainitsemat uudistukset ovat vielä toteuttamatta. Uudistusprosessien on oltava osallistavien, että kansallisten vähemmistöjen edustajat ovat mukana kaikissa uudistuksiin tarvittavissa vaiheissa.

Vaikka sotatilalain käyttöönotto on johtanut poikkeuksiin tietyistä perusoikeuksista, toteutetut toimenpiteet ovat väliaikaisia ja yleisesti ottaen oikeassa suhteessa maan tilanteeseen.

Kun otetaan huomioon kesäkuusta 2022 lähtien poliittisten kriteerien suhteen seitsemässä toimessa saavutetut ja ylitetyt tulokset, komissio katsoo, että Ukraina täyttää riittävällä tavalla Kööpenhaminassa vuonna 1993 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston vahvistamat kriteerit, jotka liittyvät demokratian takaavien instituutioiden vakauteen, oikeusvaltioperiaatteeseen, ihmisoikeuksiin sekä vähemmistöjen suojeluun, jos se jatkaa uudistustyötään ja täyttää mainittuihin seitsemään toimeen liittyvät jäljellä olevat vaatimukset. Tämän perusteella komissio suosittelee neuvostolle, että liittymisneuvottelut Ukrainan kanssa aloitetaan. Lisäksi komissio suosittelee, että neuvosto hyväksyy neuvottelukehyksen sen jälkeen, kun Ukraina on

- hyväksynyt hallituksen ehdottaman lain, jolla korotetaan Ukrainan kansallisen korruptiontorjuntaviraston henkilöstön enimmäismäärää;
- poistanut korruption ehkäisyä koskevasta laista säännökset, joilla rajoitetaan korruption ennaltaehkäisystä vastaavan kansallisen viraston valtuuksia jatkaa jo tarkastettujen varojen valvontaa ja tarkastaa ilmoituksentekijöiden ennen julkiseen virkaan astumista hankkimaa varallisuutta, rajoittamatta kuitenkaan kansalliseen turvallisuuteen sodan aikana sovellettavien sääntöjen soveltamista;
- antanut eurooppalaisten normien mukaisen edunvalvontaa sääntelevän lain osana oligarkkien vaikutusvallan vastaista toimintasuunnitelmaa;
- antanut lain noudattaakseen jäljellä olevia Venetsian komission kesä- ja lokakuussa 2023 antamia suosituksia, jotka liittyvät kansallisia vähemmistöjä koskevaan lakiin sekä valtion virallista kieltä, tiedotusvälineitä ja koulutusta koskeviin lakeihin.

Ukrainan on jatkettava korruption torjuntaa kerryttäen lisää tuloksia korruptiotutkimuksista ja -tuomioista.

Komissio seuraa jatkuvasti edistymistä kaikilla neuvottelujen aloittamiseen liittyvillä aloilla ja raportoi asiasta neuvostolle maaliskuuhun 2024 mennessä. Komissio on valmis aloittamaan valmistelutyön, erityisesti EU:n säännösten analyttisen tarkastelun ja neuvottelukehyksen valmistelun.

15. Komissio on tyytyväinen **Moldovan** kesäkuussa 2022 pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen toteuttamiin merkittäviin uudistustoimiin huolimatta vakavista vaikutuksista, joita Moldovalle aiheutuu Venäjän Ukrainaan kohdistamasta hyökkäyssodasta. Komissio katsoo, että Moldova on edistynyt merkittävästi kesäkuussa 2022 annetussa komission lausunnossa esitetyissä yhdeksässä toimesta ja toteuttanut lisätoimenpiteitä saavutustensa täydentämiseksi ja ylläpitämiseksi.

Moldova on ottanut käyttöön oikeus- ja syyttäjäelimiä koskevan vaativan taustaselvitysprosessin, joka muodostaa perustan maan kokonaisvaltaiselle oikeuslaitoksen uudistukselle. Se on uudistanut korkeinta oikeuttaan ja varmistanut taustaselvityksen läpäisseiden jäsenten muodostaman korkeimman tuomarineuvoston toiminnan. Korruptiontorjunnan institutionaalisia ja lainsäädännöllisiä puitteita on uudistettu. Maa on antanut uutta lainsäädäntöä varojen takaisin perimisestä, talousrikosten torjunnasta ja rahanpesusta. Oligarkkeja koskeva rikostutkinta on edistynyt hyvin, ja tuomioistuimen asianosaisten poissa ollessa antamat tuomiot ovat mahdollistaneet niiden oligarkkien saattamisen vastuuseen, jotka ovat olleet osallisina Moldovan julkisiin varoihin kohdistuneessa petoksessa, ja huomattavat varojen takavarikot.

Korruption ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien tutkittujen tapausten määrä on kasvanut. Myös poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden varojen takavarikkojen määrä on kasvanut. Moldova on ottanut käyttöön systemisen lähestymistavan oligarkkien vaikutusvallan vähentämiseen kunnianhimoisella toimintasuunnitelmalla. Uusi vaali-, rikos-, media- ja kilpailulainsäädäntö vahvistaa maan valmiuksia torjua epäasianmukaista oman edun tavoittelua. Moldova on aktiivisesti lisännyt kansainvälistä yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden ja virastojen kanssa EU:n sisäisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden tukikeskuksen kautta.

Maa on hyväksynyt julkishallinnon uudistamista koskevat strategiat, vahvistanut julkista varainhoitoa ja määritellyt uudistusten toteuttamisen kannalta välttämättömät toimielinten väliset prosessit. Haastavista taloudellisista olosuhteista huolimatta se on korottanut palkkoja kyetäkseen pitämään kiinni julkisten palvelujen työntekijöistä ja houkuttelemaan uusia. Moldova on säännellyt julkisten investointien kehystään, jatkanut julkisten palvelujen digitalisointia ja edistynyt paikallishallintoalueiden vapaaehtoisessa yhdistämisessä.

Moldova on käsitellyt demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (ODIHR) ja Venetsian komission suosituksia ja ottanut kansalaisyhteiskunnan mukaan päätöksentekoprosesseihin muun muassa ottamalla parlamentissa käyttöön foorumin kansalaiskeskustelua ja -vaikuttamista varten. Se on myös vahvistanut ihmisoikeuksien suojelua muun muassa saattamalla Istanbulin yleissopimuksen kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Kun otetaan huomioon kesäkuusta 2022 lähtien poliittisten kriteerien suhteen yhdeksässä toimesta saavutetut ja ylitetyt tulokset, komissio katsoo, että Moldova täyttää riittävällä tavalla Kööpenhaminassa vuonna 1993 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston vahvistamat kriteerit, jotka liittyvät demokratian takaavien instituutioiden vakauteen, oikeusvaltioperiaatteeseen, ihmisoikeuksiin sekä vähemmistöjen suojeluun, jos se jatkaa uudistustyötään ja täyttää jäljellä olevat mainittuihin yhdeksään toimeen liittyvät vaatimukset. Tämän perusteella komissio suosittelee neuvostolle, että liittymisneuvottelut Moldovan kanssa aloitetaan. Lisäksi komissio suosittelee, että neuvosto hyväksyy neuvottelukehityksen sen jälkeen, kun Moldova on

- päässyt merkittävästi pidemmälle taustaselvityksen läpäisseiden korkeimman oikeuden tuomareiden nimittämisessä oikeus- ja syyttäjälaitoksen hallintoelinten jäseniksi ja uuden valtakunnansyyttäjän nimittämisessä ansioihin perustuvassa ja läpinäkyvässä prosessissa;
- osoittanut Moldovan korruptiontorjuntaan erikoistuneelle syyttäjänvirastolle riittävät resurssit ja rakenteet;
- toteuttanut lisätoimia oligarkkien vaikutusvallan vähentämiseksi muun muassa soveltuvalla, esimerkiksi käteismaksuja ja rahavirtoja, koskevalla lainsäädännöllä.

Moldovan on jatkettava korruption torjuntaa kerryttäen lisää tuloksia korruptiotutkimuksista ja -tuomioista.

Komissio seuraa jatkuvasti edistymistä kaikilla neuvottelujen aloittamiseen liittyvillä osa-alueilla ja raportoi asiasta neuvostolle maaliskuuhun 2024 mennessä. Komissio on valmis aloittamaan valmistelutyön, erityisesti EU:n säännösten analyttisen tarkastelun ja neuvottelukehityksen valmistelun.

16. Komissio on tyytyväinen uudistustoimiin, joita **Georgia** on toteuttanut noudattaen maan perustuslakia, jossa on otettu huomioon maan liittyminen EU:hun ensisijaisena tavoitteena. Ylivoimainen enemmistö Georgian kansalaisista tukee maan EU-jäsenyyssprosessia. Poliittisen kahtiajaon vähentäminen ja hallitsevan puolueen myönteisempi suhtautuminen oppositiopuolueisiin ja kansalaisyhteiskuntaan ovat tarpeen, jotta kansallista etua koskevista asioista voidaan saavuttaa yhteisymmärrys.

Georgian on tehostettava toimiaan EU:n arvoja koskevan disinformaation ja ulkomaisen tiedonmanipuloinnin ja häirinnän torjumiseksi ja lisättävä mukautumistaan EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.

Kesäkuussa 2022 annetussa Euroopan komission lausunnossa määriteltyjen 12 tärkeän tavoitteen osalta Georgia on hyväksynyt säädöksiä ja politiikkatoimia, jotka koskevat sukupuolten tasa-arvoa ja naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden huomioon ottamista tuomioistuinkäsittelyissä ja järjestäytyntä rikollisuutta. Se on nimittänyt uuden oikeusasiamiehen.

Parlamentissa on toteutettu tiettyjä menettelyllisiä toimia, joiden ansiosta oppositio pystyy paremmin valvomaan hallituksen toimintaa. Vahvan puolueiden välisen poliittisen konsensuksen rakentaminen auttaisi lievittämään kahtiajakoa ja nopeuttaisi Georgian etenemistä liittymisprosessissa. Lainsäädäntöön ja parlamentin työjärjestykseen on tehty muutoksia, jotka koskevat valtion instituutioiden toimintaa ja vastuuvollisuutta sekä vaalijärjestelmää. Oikeuslaitoksen uudistus on sisältänyt toimia, jotka koskevat tuomioistuinten päätösten saatavuutta, oikeuslaitoksen nimitysten perusteluja, tuomareita koskevia kurinpitotoimia ja korkeimman oikeuden ehdokkaiden valintaa, mutta korkean oikeusneuvoston kokonaisvaltainen uudistus on edelleen tarpeen. Georgia on toimittanut Venetsian komissiolle lausuntoa varten tämän lainsäädännön ja useita muita keskeisiä säädöksiä, jotka koskevat vaalilakia, korruptiontorjuntavirastoa, erityistutkintayksiköitä, tietosuojaviranomaista sekä toimintasuunnitelmaa oligarkkien vaikutusvallan vähentämiseksi. Lisäksi on tärkeää perustaa kaikkien oikeuslaitoksen johtavien virkojen osalta ylimääräisten lahjomattomuutta koskevien tarkastusten järjestelmä, johon osallistuu kansainvälisiä asiantuntijoita, ja toimiva varallisuusilmoitusjärjestelmä.

Systeemiseen lähestymistapaan perustuva toimintasuunnitelma oligarkkien vaikutusvallan vähentämiseksi on hyväksytty ja ”yksilöllisestä” lähestymistavasta on luovuttu. Korruptiontorjuntavirasto on perustettu. Georgia on lisännyt kansainvälistä yhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden osalta eräs oppositiomediajohtaja vapautettiin vankilasta presidentin armahduksella, ja parlamentti hyväksyi muutoksia yleisradiotoiminnasta annettuun lakiin sen yhdenmukaistamiseksi EU:n lainsäädännön kanssa. Ihmisoikeuksien suojelua koskeva strategia on hyväksytty ja toimintasuunnitelma laadittu. Parlamentin ja joidenkin kansalaisyhteiskunnan edustajien välillä tehtiin yhteistyöpöytäkirja kansalaisjärjestöjen osallistumisesta päätöksentekoprosesseihin.

Kun otetaan huomioon kesäkuusta 2022 lähtien 12 tärkeimmän tavoitteen osalta saavutetut ja ylitetyt tulokset, komissio suositaa, että neuvosto myöntää Georgialle ehdokasmaan aseman edellyttäen, että seuraavat toimet toteutetaan:

- EU:ta ja sen arvoja koskevaa disinformaatiota ja ulkomaista tiedonmanipulointia ja häirintää torjutaan.
- Georgian on mukauduttava lisää EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.
- Poliittista kahtiajakoa lievitetään edelleen muun muassa osallistamalla oppositiopuolueita enemmän parlamentin lainsäädäntötyöhön, etenkin Georgian EU:hun yhdentymiseen liittyvän lainsäädännön osalta.
- Vapaa, oikeudenmukainen ja kilpailuun perustuva vaaliprosessi, erityisesti vuonna 2024, varmistetaan ja Etyjin/ODIHR:n suositukset otetaan kaikilta osin huomioon. Vaaliuudistukset, mukaan lukien äänestäjien riittävän edustuksen varmistaminen, saatetaan päätökseen hyvissä ajoin ennen vaalipäivää.
- Parlamentaarisena, erityisesti turvallisuuspalveluihin kohdistuvan, valvonnan toteutusta parannetaan edelleen. Keskeisten instituutioiden, erityisesti vaalihallinnon, keskuspankin ja viestintäviranomaisen, institutionaalinen riippumattomuus ja puolueettomuus varmistetaan.
- Oikeuslaitoksen kokonaisvaltainen ja vaikuttava uudistus, mukaan lukien korkean oikeusneuvoston ja syyttäjänviraston kattava uudistus, toteutetaan ja saatetaan päätökseen läpinäkyvällä ja osallistavalla menettelyllä ja Venetsian komission suositukset pannaan näin kaikilta osin täytäntöön.
- Korruptiontorjuntaviraston, erityistutkintayksiköiden ja tietosuojaviranomaisen toiminnan tuloksellisuutta parannetaan ja niiden institutionaalinen riippumattomuus ja puolueettomuus varmistetaan. Näihin elimiin liittyvät Venetsian komission suositukset käsitellään osallistavassa prosessissa. Korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnasta saadaan vankkoja tuloksia.
- Parannetaan toimintasuunnitelmaa, jolla vähennetään oligarkkien vaikutusvaltaa monialaisella ja systeemisellä lähestymistavalla Venetsian komission suositusten mukaisesti ja noudattaen läpinäkyvää ja oppositiopuolueet ja kansalaisyhteiskunnan osallistavaa menettelyä.
- Ihmisoikeuksien suojelua parannetaan muun muassa panemalla täytäntöön tavoitteellinen ihmisoikeusstrategia ja varmistamalla kokoontumis- ja sananvapaus. Jos haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, media-alan ammattilaisiin ja kansalaisaktivisteihin kohdistuu turvallisuusuhkia, käynnistetään puolueeton, tehokas

ja ripeä tutkinta ja saatetaan väkivallan lietoajat ja tekijät oikeuden eteen. Kansalaisyhteiskuntaa kuullaan ja sen kanssa käydään keskustelua, jotta se voi osallistua mielekkäällä tavalla lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosesseihin, ja varmistetaan kansalaisyhteiskunnan vapaa toiminta.

## **VIII LIITTEET**

- 1. Liittymisprosessin perusasiat**
- 2. Talous- ja investointisuunnitelman tärkeimmät saavutukset Länsi-Balkanin osalta**
- 3. Talous- ja investointisuunnitelman keskeiset saavutukset – yleiskatsaus Ukrainaan, Moldovaan ja Georgiaan**
- 4. Demokratiaa, hyvää hallintoa ja oikeusvaltiota ehdokasmaissa ja mahdollisissa ehdokasmaissa koskevat kolmansien osapuolten indikaattorit**
- 5. Tilastotiedot**