

30.11.2007
JULKINEN

Asia

EU:n laajentumisneuvottelujen tilanne syksyllä 2007, komission raportit hakijamaiden edistymisestä

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys unionin laajentumisesta syksyllä 2007 ja Suomen kannoista komission 6.11. julkistamaan laajentumisstrategiaan ja raportteihin hakijamaiden edistymisestä, ml. Länsi-Balkanin maat.

Laajentumisneuvottelujen tilanne syksyllä 2007

Euroopan unionin laajentuminen on Suomen poliittisten ja taloudellisten etujen mukaista ja siksi Suomen EU-politiikan keskeinen tavoite. Suomi on johdonmukaisesti tukenut laajentumista. Joulukuun 2006 Eurooppa-neuvosto vahvisti yhteisymmärryksen laajentumisprosessin jatkosta ja Suomen näkemyksen mukaan lähiaikoina ei ole tarvetta käydä uutta keskustelua unionin laajentumispolitiikasta.

Turkin jäsenyysneuvottelut edistyvät hitaasti, mutta oleellista on, että edistystä tapahtuu koko ajan. Turkin kanssa on toistaiseksi avattu neljä neuvottelulukua, joista yksi (tiede ja tutkimus) on suljettu ehdollisesti. Komission tavoitteena on avata kaksi neuvottelulukua vielä Portugalin puheenjohtajuuskaudella. Ranskan vastustuksen vuoksi neuvottelulukua talous- ja rahapolitiikka (EMU) ei saatu avattua viime kesäkuussa.

Kyproksen kysymys on jatkuvasti varjostanut Turkin EU-neuvotteluja. Viime joulukuussa unioni päätti jäädyttää neuvottelut kahdeksan neuvotteluluvun kohdalla ja olla sulkematta yhtään neuvottelulukua, kunnes Turkki ratifioi ja toimeenpanee EU:n ja Turkin välistä tulliliittoa koskevan Ankaran sopimuksen lisäpöytäkirjan.

Turkissa järjestettiin kesällä parlamentti- ja presidentinvaalit. AK-puolue uudisti vaaleissa enemmistönsä parlamentissa ja pääministerinä jatkaa Recep Tayyip Erdogan. Presidentiksi valittiin entinen ulkoministeri Abdullah Gül. Turkin uusi hallitus on ilmoittanut sitoutumisensa EU-uudistusprosessiin. Turkin tulisi nyt saada tehokkaasti käynnistettyä uudelleen poliittinen reformiprosessi, joka viime vuosina ja erityisesti vaalien alla on hidastunut. Uudistuksia tarvitaan useilla aloilla, erityisesti mm. ilmaisunvapauteen ja uskonnonvapauteen liittyvissä kysymyksissä.

Kroatian neuvottelut edistyvät hyvin. Kroatian kanssa on ehdollisesti suljettu kaksi neuvottelulukua ja avoinna on kaksitoista lukua, joista kaksi uusinta avattiin liittymiskonferenssissa 12.10. Toistaiseksi kymmenen luvun avaamiseksi on asetettu ehdot, joiden täyttämistä Kroatialta odotetaan. Kroatian tavoiteaikataulu EU-jäsenyydelle on 2009, mutta EU:n linjana on ollut, ettei neuvottelujen päätökseen saattamiselle aseteta aikarajoja.

Hyvästä edistymisestä huolimatta Kroatian on edelleen tehostettava toimiaan keskeisillä aloilla, kuten oikeuslaitoksen ja julkishallinnon uudistamisessa sekä korruption vastaisessa taistelussa. Ongelmia on myös vähemmistöpolitiikassa ja serbipakolaisten paluumuuton suhteen. Kroatian on jatkettava täyttä yhteistyötä entisen Jugoslavian rikostuomioistuimen (ICTY) kanssa, ml. sotarikosten puolueeton käsittely kansallisissa tuomioistuimissa. Hyvät naapuruussuhteet ja alueellinen yhteistyö ovat edelleen avainasemassa.

Makedonia sai jäsenehdokasaseman joulukuussa 2005. Makedonia ei vielä ole edistynyt uudistuksissa riittävästi jäsenyysneuvottelujen aloittamiseksi.

Serbian EU-perspektiivin tukeminen on koettu tärkeäksi mm. Kosovon statusratkaisun kielteisten heijastusvaikutusten lieventämiseksi. Komissio parafoi 7.11. 2007 EU:n ja Serbian välisen Vakautus- ja assosiaatiosopimuksen. Sopimuksen allekirjoittamisen ehtona on täysi yhteistyö ICTY:n kanssa. Muut Länsi-Balkanin maat (Bosnia-Hertsegovina, Montenegro ja Albania) ovat EU:n mahdollisia jäsenehdokkaita.

Komission laajentumispaketti 2007

Komissio julkisti 6.11.2007 vuosittaisen laajentumispaketin, joka sisältää laajentumistrategian, edistymisraportit Turkista ja kaikista Länsi-Balkanin maista sekä Turkin ja Länsi-Balkanin maiden uudistetut liittymis- tai Eurooppa-kumppanuudet. Laajentumispaketista on tarkoitus hyväksyä päätelmät joulukuun YAUN:ssa.

Laajentumisstrategia täydentää vuoden 2006 laajentumisstrategiassa määritellyt periaatteet ja vahvistaa joulukuun 2006 Eurooppa-neuvostossa saavutetun yhteisymmärryksen laajentumisen jatkosta. Strategia toistaa EU:n laajentumisen olevan menestystarina Euroopan turvallisuuden, vakauden, talouden ja hyvinvoinnin kannalta ja toteaa jokaisen laajentumiskierroksen hyödyttäneen sekä uusia että vanhoja jäsenmaita. Strategia myös vahvistaa, että integraatiovauhti riippuu kunkin maan omasta uudistusvauhdista sekä maan kyvystä ottaa vastaan jäsenyysvelvoitteet ja -oikeudet.

Strategiassa korostetaan joulukuun 2006 Eurooppa-neuvostossa vahvistettujen periaatteiden johdonmukaisen toimeenpanon olevan nyt tärkeämpää kuin koskaan. Laajentuminen perustuu hakijamaille annettujen sitoumusten kunnioittamiseen, tiukkaan ehdollisuuteen jäsenyysehtojen täyttämässä sekä laajentumisen tuomien hyötyjen tehokkaaseen viestintään kansalaisille. Uudessa strategiassa näitä periaatteita vielä täydennetään ajankohtaisemmiksi:

- Teknisesti valmiit neuvotteluluvut tulee avata viipymättä kuten on sovittu.
- EU:n ehdollisuuspolitiikka toimii vain, jos jäsenyysperspektiivi hakijamaissa ja potentiaalisissa hakijamaissa koetaan uskottavana. Perspektiivi pitää saada näkyvämmäksi.
- Viestintä on laajentumisstrategian kulmakivi. Laajentumisen edut ja haasteet tulee viestittää paremmin kansalaisille sekä jäsenmaissa että hakijamaissa. Komissio kehottaa kaikkia laatimaan viestintäsuunnitelman laajentumisen edistämiseksi.

Komissio korostaa laajentumisprosessin laadun merkitystä ja toimia, joilla laatua on parannettu. Lukujen avaamiselle ja sulkemiselle asetetaan etukäteen tarkasti määritellyt ehdot, joiden täyttymistä voidaan objektiivisesti arvioida. Komissio lupaa kiinnittää entistä enemmän huomiota julkishallinnon ja oikeuslaitoksen uudistuksille ja korruptionvastaiselle taistelulle heti neuvottelujen alkuvaiheessa. Läpinäkyvyyden lisäämiseksi lukukohtaiset raportit ovat julkisesti saatavilla. Komissio valmistelee neuvostolle arvioita jäsenyyden vaikutuksista tietyillä erityisaloilla.

Komissio aikoo sopeuttaa myös EU-jäsenyyteen valmistavaa rahoitusinstrumenttiaan (IPA) siten, että hankkeet keskitetään jatkossa entistä enemmän tukemaan nimenomaan kunkin maan senhetkisiä uudistusprioriteetteja. Tämä on otettu huomioon myös kumppanuussopimuksia uusittaessa. Kansalaisyhteiskunnan kehittämiseen panostetaan jatkossa entistä enemmän.

Tulevan vuoden todetaan olevan tärkeä erityisesti Länsi-Balkanin osalta. Strategia vahvistaa alueen tulevaisuuden olevan EU:ssa ja toteaa Kroatian esimerkin viestittävän koko alueelle EU-perspektiivin olevan todellinen. Alueellinen yhteistyö ja hyvät naapuruussuhteet pysyvät avainasemassa. Komission mukaan on myös aika edetä vähitellen viisumihelpotuksista kohti viisumivapautta konkreettisin askelin. Komission on tarkoitus laatia vuoden 2008 alkupuolella päivitetty tiedonanto suhteistaan Länsi-Balkanin maiden kanssa.

Turkin edistymisraportissa komission toteaa Turkin täyttävän edelleen riittävässä määrin Kööpenhaminan poliittiset kriteerit, jotta neuvotteluja voidaan jatkaa. Kevään perustuslaillisen kriisin jälkeen parlamentti ja presidentti valittiin perustuslain mukaisesti demokratian ja oikeusvaltion periaatteita noudattaen. Turkin kyky vastata jäsenyyden tuomiin velvoitteisiin on parantunut. Edistystä on saavutettu useimpien neuvottelulukujen kohdalla. Tarvittavien uudistusten tahti on kuitenkin hidastunut vuoden 2005 jälkeen.

Turkki on läpikäynyt massiivisen uudistusprosessin vuoden 1999 jälkeen, mutta Turkin edistyminen poliittisissa uudistuksissa on kuitenkin hidastunut viime vuosina. Turkin tulisi nyt tehokkaasti ryhtyä uudistusten toimeenpanoon. Erityisesti Turkin tulee kiinnittää huomiota ilmaisunvapauden (mm. rikoslain artikla 301) ja ei-muslimiyhteisöjen oikeuksien toteutumiseen. Komissio painottaa, että teknisesti valmiit neuvotteluluvut tulisi avata, ja arvioi, että kuluvana vuonna voitaisiin vielä avata kaksi neuvottelulukua. Toistaiseksi on avattu neljä neuvottelulukua, joista yksi on suljettu ehdollisesti. Edistyminen neuvotteluissa riippuu jatkossa yhä enenevässä määrin Turkin kyvystä täyttää lukujen avaamiselle asetettuja ehtoja. Turkki ei edelleenkään ole kaikilta osin toimeenpannut Ankaran sopimuksen lisäpöytäkirjaa.

Kroatian edistymisraportissa komissio toteaa Kroatian jäsenyysneuvotteluiden edistyvän hyvin ja maan täyttävän edelleen jäsenyyden poliittiset ja taloudelliset kriteerit. Kroatia on edistynyt kaikilla sektoreilla, mutta merkittäviä lisäponnisteluja tarvitaan edelleen erityisesti oikeuslaitoksen ja julkishallinnon uudistamisessa, korruptionvastaisessa taistelussa, vähemmistöjen oikeuksissa sekä pakolaisten paluumuutossa. Myös kotimaisten sotarikosoikeudenkäyntien laatua (so. puolueettomuutta) on edelleen parannettava, vaikka Kroatia on sinänsä jatkanut täyttä yhteistyötä entisen Jugoslavian sotarikostuomioistuimen (ICTY) kanssa. Kroatia on parantanut kykyään toimeenpanna jäsenyydestä johtuvat velvoitteet. Valmistelut EU-standardien saavuttamiseksi ovat hyvässä vauhdissa ja Kroatian lainsäädännön yhteneväisyys EU:n lainsäädännön kanssa on joillakin sektoreilla jo korkea. Yleisesti ottaen paljon on kuitenkin vielä tekemättä paitsi itse lainsäädännön myös maan hallinnollisen kapasiteetin kehittämisessä.

Lainsäädännön vertailuvaiheen päättymisen jälkeen huomio on nyt kääntymässä neuvottelulukujen avaamiseksi täyttämiseen. Merkittävä eteneminen jäsenyysneuvotteluissa tulevan vuoden aikana on mahdollista, mikäli Kroatia täyttää lukujen avaamiselle asetettuja ehtoja. Toistaiseksi Kroatian kanssa on ehdollisesti suljettu kaksi neuvottelulukua ja avoinna on kaksitoista lukua.

Makedonian (FYROM) edistymisraportissa todetaan maassa tapahtuneen edistymistä demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisessa. Oikeusjärjestelmän uudistamisessa on edetty ja rohkaisevia tuloksia saatu korruptionvastaisissa toimitissa. Korruptio on kuitenkin edelleen laajaa. Yleisesti ottaen ihmisoikeudet ja vähemmistöjen suojelu mukaan lukien etnisten ryhmien väliset suhteet ovat parantuneet, mutta lisätoimia tarvitaan. Poliittiset jännitteet hidastuttavat uudistuksia. Puolueiden välistä dialogia parlamentissa tulee parantaa ja työskentelyilmapiiri rauhoittaa. Kaikkien poliittisten toimijoiden tulee toimia ja tehdä yhteistyötä perustuslain mukaisesti, jotta tärkeissä uudistuksissa voidaan edetä. Makedonia on osallistunut aktiivisesti alueelliseen yhteistyöhön.

Makedonia sai ehdokasmaa-aseman joulukuussa 2005, mutta ei vielä ole edistynyt uudistuksissa riittävästi jäsenyysneuvottelujen aloittamiseksi. Slovenia on kuitenkin ehdottanut päivämäärän antamista Makedonialle sen jäsenyysneuvotteluiden aloittamiseksi.

Serbian edistymisraportissa komissio toteaa Serbian edistyneen hieman poliittisten kriteerien osalta, mutta kansallismielinen retoriikka leimaa poliittista järjestelmää. Yhteistyö sotarikostuomioistuimen (ICTY) kanssa ei täytä vakautus- ja assosiaatiosopimuksen (SAA) allekirjoittamisedellytyksiä. Komissio katsoi kuitenkin Serbian parantaneen yhteistyötä, minkä tuloksena komissio parafoi sopimuksen Serbian kanssa Brysselissä 7.11.2007. Täysi ICTY-yhteistyö on edelleen sopimuksen allekirjoituksen ennakkoehto. Kosovon statusratkaisun vuoksi EU-jäsenmaiden taholta (Slovenia, Italia) on noussut paineita nopeuttaa Serbian EU-integraatiota kohti ehdokasmaa-asemaa, jopa ehdollisuuden kustannuksella.

Demokratiaa ja oikeusvaltiota on edelleen vahvistettava. Hallinnon kapasiteetti on yleisesti ottaen hyvä, mutta oikeusjärjestelmän kehitys on ollut hidasta. Korruptio on laajamittaista ja muodostaa vakavan ongelman, samaten rahanpesu. Vähemmistöjen asemassa on tapahtunut kohentumista, mutta esim. romanien tilanne on edelleen hyvin vaikea. Makrotaloudellinen kehitys ja vakaus on ollut osin hyvää (kasvu), osin heikompaa (reformipolitiikka).

Kosovon¹ edistymisraportissa todetaan, että oikeudellisen ja toimeenpanevan vastuun Kosovon hallinnosta kantaa edelleen YK/UNMIK. Toimivaltansa rajoissa on kosovolaisten itsehallintoelin täyttänyt ydinvelvoitteensa. Albaanien ja serbien välit ovat edelleen jännittyneet. Yleinen poliittinen vakaus on kuitenkin säilynyt. Julkinen hallinto on tehostunut, mutta se on edelleen heikko ja tehoton ja kaipaa uudistuksia. Korruptio on laajamittaista ja muodostaa erittäin vakavan ongelman. Lainsäädännön toimeenpano on puutteellista. Kansallisten vähemmistöjen, naisten ja lasten oikeuksien kunnioittamisessa on puutteita. Järjestäytynyt rikollisuus ja ihmiskauppa ovat suuria ongelmia. Pakolaisten paluussa on edistytty hyvin vähän. Talouskehitystä varjostaa poliittisen statuksen epävarmuus. Talouden uudistaminen vaatii huomattavaa panostusta. Talouskasvu oli maltillista ja työttömyys erittäin korkealla tasolla. Kosovo on vielä lähtökuopissa mitä tulee eurooppalaisten standardien noudattamiseen.

Kosovolla on vakautus- ja assosiaatioprosessiin kuuluvana myös EU-jäsenyysperspektiivi. EU käy tähän liittyvää dialogia Kosovon kanssa vakautus- ja assosiaatioprosessin seurantamekanismin kautta. Kosovon statusprosessin myötä on tarkoitus määritellä tarkemmin Kosovon asema prosessissa tavoitteena tulevaisuudessa kehittää erityisesti sopimussuhteita Kosovon kanssa.

Montenegron edistymisraportissa komissio toteaa maan edistyneen poliittisten ja oikeudellisten kriteerien osalta, mutta hallinnollisessa kapasiteetissa tulee edelleen huomattavasti kehittää. Parlamentti ja hallitus ovat kehittyneet itsenäisyyden vaatimusten mukaisesti. Julkinen hallinto on edelleen heikko ja tehoton. Korruptio on laajamittaista ja erittäin vakava ongelma. Montenegron ICTY-yhteistyö on tyydyttävällä tasolla. Maa on liittynyt mm. Euroopan neuvoston ja WTO:n jäseneksi 2007 aikana, suhteet naapureihin ovat hyvät. Markkinatalous ei toimi kunnolla oikeus- ja hallintojärjestelmän puutteiden vuoksi. Mittavia uudistuksia tarvitaan. Yleisesti ottaen Montenegro on edistynyt hieman useilla sektoreilla, mutta paljon on vielä tehtävänä.

EU:n ja Montenegron välinen vakautus- ja assosiaatiosopimus (SAA) allekirjoitettiin 15.10.2007, mitä seuraa noin kaksivuotinen ratifiointiprosessi Montenegrossa ja EU:n jäsenmaissa. Sen kauppaa koskevat osuudet sisältävä väliaikainen sopimus on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2008.

Albanian edistymisraportissa todetaan maan edistyneen demokratian ja oikeusvaltion vahvistamisessa sekä ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen oikeuksien parantamisessa. Poliittisen

¹ Kuten määritelty YK:n päätöslauselmassa 1244(1999)

järjestelmän toimivuutta ja puolueiden välistä dialogia tulee kuitenkin tehostaa, vaali- ja oikeusjärjestelmien uudistamisessa tulee edetä. Korruptio on edelleen laajaa. Albania on edelleen vaikuttanut myönteisesti Länsi-Balkanin alueen vakauttamiseen. Albania on edistynyt toimivan markkinatalouden luomisessa, mutta mittavia uudistuksia vielä tarvitaan. Yksityistämässä on edistytty, mutta koulutetun henkilöstön puute ja heikko infrastruktuuri haittaavat yksityissektorin kehittymistä. Albania on edistynyt lainsäädäntönsä lähentämisessä EU:n säännöstöön. EU:n ja Albanian välinen vakautus- ja assosiaatiosopimus (SAA) on parhaillaan jäsenmaiden ratifioitavana. Sen kauppaa koskevat osuudet sisältävä väliaikainen sopimus on jo voimassa.

Bosnia-Hertsegovinan (B-H) edistymisraportissa komissio toteaa edistymisen poliittisten kriteerien osalta hidastuneen. Edistymistä on tapahtunut hallinnon kehittämisessä, mutta mittavia toimia tarvitaan vielä. Yhteistyö sotarikostuomioistuimen (ICTY) kanssa on parantunut ja on nyt yleisesti ottaen tyydyttävällä tasolla. Täysi yhteistö on kuitenkin välttämätöntä. Bosnia-Hertsegovina epäonnistui vakautus- ja assosiaatiosopimuksen solmimisen ehtona olevassa poliisireformissa. Sopimuksen solmiminen ja uudistukset yleensäkin ovat viivästyneet. Poliittista tilannetta on kärjistänyt Kosovon statusprosessi sekä maan kansanmurhasyytteen kaatuminen kv. tuomioistuimessa Serbiaa vastaan, mikä on kärjistänyt erityisesti serbien ja bosniakkien välejä. Bosnia-Hertsegovina on hieman edistynyt toimivan markkinatalouden luomisessa. Työttömyys on korkea, mutta talous jatkaa kasvuaan. Inflaatio on laskenut ja ulkomaiset investoinnit lisääntyneet. Erimielisyys talouspolitiikasta on kuitenkin hidastanut uudistuksia.

Turkin, Kroatian ja Makedonian **uudistetut liittymiskumppanuudet** ohjaavat maita jäsenyysvelvoitteiden toimeenpanossa. Samalla liittymiskumppanuudet toimivat välineenä liittymistä edeltävän tuen (IPA) kohdentamisessa. Liittymiskumppanuudessa määritellään em. maille sekä lyhyen aikavälin että keskipitkän aikavälin tavoitteita, joiden toteutumista unioni tukee liittymistä edeltävällä tuella. Uudistetuissa liittymiskumppanuuksissa painotetaan erityisesti tarvetta hallinnollisten ja oikeuslaitosta koskevien uudistusten toteuttamiseen jo jäsenyysprosessin varhaisessa vaiheessa.

Lisäksi komissio on laatinut **päivitetyt Eurooppa-kumppanuudet** Albanialle, Bosnia-Hertsegovinalle sekä Serbialle, ml. Kosovo, jotka toimivat liittymiskumppanuuksien tavoin. Montenegron vuonna 2007 hyväksyttyä liittymiskumppanuutta ei päivitetty.

Suomen kannat komission laajentumisstrategiaan ja edistymisraportteihin

Komission laajentumispakettia on käsitelty EU-ministeriövaliokunnassa 16.11. EU-ministeriövaliokunta vahvisti seuraavat Suomen kannat.

- ✓ Komission laajentumisstrategia perustuu vuoden 2006 Eurooppa-neuvostossa saavutettuun yhteisymmärrykseen laajentumisprosessin jatkosta, ja on siten Suomen laajentumista koskevien tavoitteiden mukainen.
- ✓ Suomi pitää hyvänä komission aikomusta kiinnittää entistä enemmän huomiota julkishallinnon ja oikeuslaitoksen uudistuksiin sekä korruptionvastaiseen taisteluun heti jäsenyysneuvottelujen alkuvaiheessa.
- ✓ Suomi yhtyy komission arvioihin Kroatian edistymisestä. On tärkeää, että Kroatia jatkaa ponnisteluja oikeuslaitoksen ja julkishallinnon uudistamisessa, korruption vastaisessa taistelussa, vähemmistöjen oikeuksien turvaamisessa sekä pakolaisten paluumuutossa.
- ✓ Suomi yhtyy komission arvioihin Turkin edistymisestä. Turkin tulee tehokkaasti ryhtyä uudistusten toimeenpanoon. Keskeisintä on saavuttaa edistystä ilmaisunvapauden ja uskonnonvapauden saralla. Unionin tulee avata teknisesti valmiit neuvotteluluvut.

- ✓ Suomi yhtyy komission arvioihin Makedonian (FYROM) edistymisestä. Poliittista dialogia puolueiden ja poliittisten toimijoiden kesken tulee parantaa uudistusten nopeuttamiseksi. Korruption vastaista toimintaa tulee tehostaa samoin toimia etnisten ryhmien välisen jännityksen vähentämiseksi ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi. Makedonia ei ole edistynyt riittävästi jäsenyysneuvottelujen aloittamiseksi.
- ✓ Suomi yhtyy komission arvioihin Albanian, Bosnia-Hertsegovinan, Montenegron, Serbian ja Kosovon edistymisestä. Niiden tulee jatkaa ponnisteluja demokratian ja oikeusvaltion vahvistamiseksi sekä erityisesti korruption kitkemiseksi. Bosnia-Hertsegovinan ja Serbian tulee täyttää vakautus- ja assosiaatiosopimuksen allekirjoituksen ennakkoehdot, erityisesti täysi yhteistyö entisen Jugoslavian sotarikostuomioistuimen (ICTY) kanssa.

