

EUR-40 Honkanen Ari(UM)

23.10.2013
JULKINEN

EDUSKUNTA
SUURI VALIOKUNTA

Viite

Asia

EU:n laajentuminen; komission laajentumispaketti 2013

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti valtioneuvoston selvitys komission laajentumispaketista 2013 ja sitä koskevista Suomen kannoista, jotka hyväksyttiin EU-ministerivaliokunnassa 23.10.2013.

Osastopäällikkö

Jukka Salovaara

LIITTEET UM:n muistio

Asiasanat	laajentuminen
Hoitaa	UM
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, STM, TEM, TPK, VM, VNK, YM

EU:N LAAJENTUMINEN; KOMISSION LAAJENTUMISPAKETTI 2013

Komissio julkisti 16.10.2013 vuosittaisen laajentumispakettinsa ”Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014”, jonka liitteenä ovat maakohtaiset edistymisraportit Turkista, Montenegrosta, Serbiasta, Makedoniasta, Albaniasta, Bosnia-Hertsegovinasta ja Kosovosta sekä lyhyt raportti Islannista.

Komissio suosittelee ripeää etenemistä tiettyjen neuvottelulukujen avaamisessa Turkin kanssa.

Komissio suosittelee viidennen kerran peräkkäin ja entistä voimakkaammin perusteluihin jäsenyysneuvottelujen avaamista Makedonian kanssa. Komissio suosittelee ehdokasmaa-aseman myöntämistä Albanialle edellyttäen, että se jatkaa korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisia toimia.

Yleisten asioiden neuvoston on tarkoitus hyväksyä laajentumista koskevat päätelmät 17.12.2013.

EU-ministerivaliokunta käsitteli laajentumispakettia 23.10.2013 ja hyväksyi sitä koskevat Suomen kannat.

Laajentumisstrategia ja suurimmat haasteet 2013–2014

Komissio on valinnut tämän vuoden kantavaksi teemaksi ”perusasiat ensin”. Perusasioihin kuuluvat oikeusvaltiokysymykset, talouden ja kilpailukyvyn vahvistaminen, demokraattisten instituutioiden toimivuus, perusoikeudet, kahdenväliset kysymykset ja naapuruussuhteet sekä EU:n IPA-tuki laajentumismaille.

EU:n laajentumispolitiikan pääperiaatteet ovat ennallaan. Laajentuminen perustuu tiukkaan mutta oikeudenmukaiseen ehdollisuuteen ja sovittujen kriteerien täyttämiseen. Laajentumisprosessin on oltava uskottava ja jokaista maata arvioidaan sen oman edistymisen perusteella.

Komissio nostaa tänä vuonna esille **talouskysymykset**. Talouskysymyksiin tulisi kiinnittää enenevää huomiota jo laajentumisprosessin alkuvaiheessa. Laajentumisprosessissa voidaan hyödyntää EU:n keskeisiä talouden hallintaan liittyviä keinoja, kuten EU:n ohjauskorkoa.

Komissio esittää, että laajentumismaat valmistelisivat koordinoitusti kansallisen talousuudistusstrategian, joka koostuisi kahdesta osasta: makrotalous- ja verotusohjelmasta sekä rakenneuudistus- ja kilpailukykyohjelmasta. Makrotalous- ja verotusohjelman valvomiseksi komissio esittää yhteistä ECOFIN-neuvoston kokousta ehdokasmaiden kanssa poliittisen ohjauksen antamiseksi. Rakenneuudistus- ja kilpailukykyohjelmien käsittely liitettäisiin vakautus- ja assosiaatiosopimusten (SAA) käsittelyn yhteyteen. Komissio tulee käymään myös vuoropuhelua laajentumismaiden julkisen talouden hallinnan kehittämisestä, jossa voidaan hyödyntää EU:n IPA II-rahoitusta. Kestävemmän talouskehityksen aikaansaamiseksi huomiota kiinnitetään myös mm. työttömyyden aiheuttamiin ongelmiin ja alueellisen yhteistyön antamiin mahdollisuuksiin.

Oikeusvaltio- ja perusoikeuskysymykset säilyvät laajentumisprosessin ytimenä. Uuden lähestymistavan mukaisesti neuvotteluluvut 23 (oikeuslaitos ja perusoikeudet) sekä 24 (oikeus, vapaus ja turvallisuus) avataan heti neuvottelujen alkuvaiheessa. Näin on menetelty Montenegron kanssa ja tullaan menettelemään myös Serbian kanssa. Komissio tulee varmistamaan koordinaationsa relevanttien toimijoiden, kuten Europol, Eurojust ja Frontex kanssa estääkseen mm. viisumivapauteen ja rajanylitykseen liittyviä väärinkäytöksiä.

Demokraattisten instituutioiden toimivuuden osalta huomiota kiinnitetään mm. kansallisten parlamenttien toimivuuteen sekä valtion virkojen politisoitumisen kitkemiseen uudistamalla julkista hallintoa. Perusoikeuksien osalta komissio korostaa voimakkaasti **vähemmistöjen**, erityisesti romanien ja heikoimmassa asemassa olevien ryhmien (LGBTI) **oikeuksia**.

Laajentumismaiden välisten ja laajentumis- ja jäsenmaiden välisten **kahdenvälisten ongelmien** ratkaisuyrityksiä pitää tehostaa. Osapuolten tulee pyrkiä ratkaisemaan kahdenväliset ongelmansa varhaisessa vaiheessa eivätkä ne saisi estää tai häiritä laajentumisprosessia.

Maakohtaiset huomiot Turkki

Komissio korostaa, että EU:n on vastakin oltava Turkin uudistusten suunnannäyttävä. Turkki on EU:lle tärkeä strateginen ja kauppakumppani. EU-Turkki -suhteen mahdollisuudet pystytään parhaiten hyödyntämään aktiivisen ja uskottavan liittymisprosessin puitteissa.

Komissio antaa Turkille kiitosta etenemisestä perusoikeuksiin liittyvissä uudistuksissa kuten neljäs oikeusuudistuspaketti, rauhanprosessi kurdikysymyksen ratkaisemiseksi ja demokratiauudistuspaketti. Samalla komissio ilmaisee vakavan huolensa Turkin poliisin suhteettomasta voimankäytöstä ja hallituksen haluttomuudesta vuoropuheluun kesän protestien aikana. Yhteiskunnallisia uudistuksia tulee jatkaa ja erityistä huomiota kiinnittää ihmisoikeuksien toteutumiseen käytännössä.

Tärkeänä askeleena Turkin jäsenysprosessille nähdään nl. 22:n (alue- ja rakennepolitiikka) avaaminen neuvotteluille mahdollisimman pian. Kesän levottomuuksiin viitaten komissio korostaa, että on niin EU:n kuin Turkinkin etujen mukaista on avata nl 23 (oikeuslaitos ja perusoikeudet) sekä 24 (oikeus, vapaus ja turvallisuus). Samoin viisumivuoropuhelun aloittaminen samanaikaisesti takaisinottosopimuksen allekirjoituksen kanssa hyödyttäisi konkreettisesti molempia osapuolia.

Komissio muistuttaa taas kerran kahdenvälisten suhteiden normalisoinnin merkityksestä Kyproksen Tasavallan kanssa. Komissio edellyttää Kyproksen jälleenyhdistymisneuvottelujen osapuolilta nopeaa etenemistä konkretiaan ja tulosten saavuttamiseen ja korostaa mm. jälleenyhdistymisen taloudellisia etuja.

Montenegro

Montenegron jäsenysneuvottelut avattiin kesäkuussa 2012. Montenegron kanssa otettiin ensimmäisenä käyttöön uusi lähestymistapa, jonka mukaisesti keskeisiä neuvottelulukuja 23 (oikeuslaitos ja perusoikeudet) ja 24 (oikeus, vapaus ja turvallisuus) alettiin käsitellä heti neuvottelujen alkuvaiheessa. Komissio korostaa, että hallinnollisen kapasiteetin lisäksi tarvitaan vahvaa poliittista tahtoa, jotta maa pystyy tekemään em. aloilla vaadittavat uudistukset. Kansalaisyhteiskunnan tulee olla vahvasti mukana tässä prosessissa. Montenegro on hyväksynyt yksityiskohtaiset toimintasuunnitelmat oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseksi. Näiden suunnitelmien toimeenpano ja edistyminen ko. neuvotteluluvuissa määrittävät koko liittymisneuvottelujen tilaa. Tärkeää on toimeenpanna heinäkuussa hyväksytyt perustuslain muutokset, jotka vahvistavat oikeuslaitoksen riippumattomuutta, sekä edistää järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption vastaisessa taistelussa. Keskeistä on myös vahvistaa ilmaisun vapautta sekä parantaa liiketoimintaympäristöä ja puuttua korkeaan työttömyyteen.

Serbia

Serbia on vuoden aikana edennyt huomattavasti EU-lähentymisessään. Vakautus- ja assosiaatiosopimus (SAA) astui voimaan 1.9.2013. Jäsenysneuvottelujen avaaminen Eurooppa-neuvoston 28.6.2013 tekemän päätöksen mukaisesti viimeistään tammikuussa 2014 käynnistää uuden merkittävän vaiheen EU-Serbia -suhteissa.

Serbian muun uudistuskehityksen rinnalla erityishuomion ansaitsee maan aktiivinen ja rakentava toiminta suhteiden normalisointiin tähtäävässä dialogissa Kosovon kanssa. Huhtikuussa 2013

solmittu ensimmäinen dialogisopimus edustaa perustavanlaatuista myönteistä muutosta maitten suhteessa. Erityisesti EU-lähentymiseen liittyen maat ovat sopineet, että kumpikaan ei estä tai kannusta muita estämään toisen etenemistä.

Serbia täyttää komission näkemyksen mukaan jäsenyysneuvottelujen avaamisen edellytyksenä olevat poliittiset kriteerit riittävän hyvin. Suurimmat haasteet liittyvät edelleen mm. oikeuslaitoksen ja muiden keskeisten instituutioiden toimintaan ja riippumattomuuteen, julkishallinnon uudistamiseen, korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen taisteluun, vähemmistöjen asemaan sekä mediavapauteen. Serbia on saavuttanut jonkinasteista edistystä kohti toimivaa markkinataloutta, mutta haasteet maan talouden ja kilpailukyvyn osalta ovat edelleen huomattavat. Muiden jäsenyysvelvoitteiden osalta Serbia on jatkanut lainsäädäntönsä yhdenmukaistamista *acquis'*n kanssa, toimia tässä suhteessa tulee kuitenkin merkittävästi vahvistaa.

Makedonia (FYROM)

Komissio toteaa viime joulukuun tapahtumista alkaneen poliittisen kriisin paljastaneen puolueiden väliset syvät erimielisyydet, vaikuttaneen parlamentin työhön ja osoittaneen, että tarvitaan kansalliseen etuun perustuvaa rakentavaa politiikkaa. EU:n välittämän, maaliskuussa saavutetun poliittisen sopimuksen toimeenpano on keskeistä. Maa on kuitenkin edennyt uudistuksissaan, mutta erityistä huomiota on kiinnitettävä edelleen oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, turvattava oikeuslaitoksen riippumattomuus ja tehokkuus sekä saatava aikaan tuloksia korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisessa taistelussa. Huomiota on kiinnitettävä etnisten ryhmien välisten suhteiden parantamiseen. Merkittävää kehittämistä vaatii sananvapauden turvaaminen, ml. median vapaus.

Komissio suosittelee jo viidennen kerran peräkkäin jäsenyysneuvottelujen avaamista Makedonian kanssa. Kieli on entistä vahvempi. Komissio toteaa, että neuvoston kyvyttömyys päättää neuvottelujen avaamisesta vaarantaa sekä Makedonian uudistusprosessin jatkumisen että EU:n laajentumisasiäpolitiikan uskottavuuden. Komissio on vakuuttunut, että päätös neuvottelujen avaamisesta edistäisi hyviä naapurisuhteita ja ratkaisun löytymistä Kreikan ja Makedonian väliseen nimikiistaan. Komissio on edelleen valmis esittämään luonnoksen neuvottelukehykseksi, jossa huomioidaan tarve ratkaista nimikiista jäsenyysneuvottelujen alkuvaiheessa. Komissio katsoo, että screening-prosessin aloittaminen ja neuvottelukehyksen käsittely auttaisivat löytämään ratkaisun nimikysymykseen jo ennen neuvottelulukujen avaamista.

Albania

Komissio suosittelee ehdokasmaa-aseman myöntämistä Albanialle edellyttäen kuitenkin, että maa jatkaa toimia korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. (*In the view of Albania having achieved the necessary progress, the Commission recommends that the Council should grant Albania the status of a candidate country on the understanding that Albania continues to take action in the fight against organized crime and corruption.*”) Komission suositus ei ole yksiselitteinen ja jättää tulkinnanvaraa ehdollisuuden osalta. Ehdokasmaa-aseman saamiseksi Albanialta on vaadittu edistymistä erityisesti oikeuslaitoksen ja julkishallinnon kehittämisessä sekä korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Keskeinen testi oli myös kesäkuun 2013 parlamenttivaalit, jotka sujuivat tähänastisista parhaiten. Suositellakseen varsinaisten jäsenyysneuvottelujen avaamista tulevaisuudessa komissio edellyttää Albanialta vielä lukuisia pitkäkestoisia ja vaativia toimenpiteitä oikeusvaltiorakenteiden vahvistamiseksi.

Bosnia-Hertsegovina

Bosnia-Hertsegovinan EU-lähentyminen on pysähdyksissä. Maan poliittiset johtajat eivät ole päässeet yksimielisyyteen keskeisistä uudistuksista, jotka ovat edellytyksenä EU:n ja Bosnia-Hertsegovinan välisen vakautus- ja assosiaatiosopimuksen voimaansaattamiselle ja sen myötä uskottavan jäsenyyslakemuksen jättämiselle. Komissio varoittaa, että EU:n tukirahoja leikataan, mikäli riittävää edistystä ei maassa tapahdu.

Kosovo

Kosovo on tarkastelukaudella edennyt EU-lähentymisessään. Eurooppa-neuvoston 28.6.2013 tekemä päätös vakautus- ja assosiaatiosopimusneuvottelujen (SAA) avaamisesta käynnistää uuden vaiheen Kosovon EU-prosessissa. Neuvottelut avataan syksyllä 2013 ja komission tavoitteena on saattaa ne päätökseen kevään 2014 kuluessa.

Kosovon aktiivinen ja rakentava osallistuminen Serbia-suhteiden normalisointiin tähtäävään dialogiprosessiin saa komissiolta kiitoksen. Huhtikuussa 2013 solmittu ensimmäinen dialogisopimus edustaa perustavanlaatuaista myönteistä muutosta Kosovon ja Serbian suhteessa. Komissio katsoo, että Kosovon hallinnon valmiudet toimia EU-integraation poliittisten kriteerien täyttämiseksi ovat vahvistuneet. Haasteet ovat kuitenkin suuret ja reformien tulee jatkua. Komissio nostaa keskeisenä osa-alueena esiin mm. tarpeen oikeusvaltiokehityksen vahvistamiseksi ml. järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption vastaisen taistelun, julkishallinnon uudistamisen ja vähemmistökysymykset. Taloudellisten kriteerien osalta Kosovo on saavuttanut jonkinasteista edistystä kohti toimivaa markkinataloutta, huomattavia reformeja ja investointeja kuitenkin tarvitaan, jotta Kosovo pystyisi pitkällä aikavälillä selviämään kilpailun ja markkinavoimien paineista.

Islanti

Islannin nykyhallitus jähdytti hyvin edenneet jäsenyysneuvottelut toukokuussa 2013. Komissio toteaa Islannin pysyvän unionin tärkeänä kumppanina kaikissa olosuhteissa.

SUOMEN KANNAT

- Suomi jatkaa laajentumisprosessin aktiivista edistämistä 13.6.2013 hyväksytyn valtioneuvoston EU-selonteon mukaisesti.
- Unionin tulee jatkossakin olla avoin yhteisö, jonka jäseneksi voi liittyä jokainen Euroopan valtio, joka täyttää unionin liittymisehdot, kunnioittaa ja sitoutuu edistämään unionin arvoja. Tämä asettaa myös laajentumisen rajat: jäseneksi voivat tulla vain kriteerit – kuten demokratia, ihmisoikeudet, oikeusvaltio ja markkinatalous – sekä varsinaiset liittymisehdot täyttävät eurooppalaiset maat. Kriteereistä ei voida tinkiä, koska jäsenyyden olennainen merkitys liittyy juuri unionin sääntöjen ja arvojen omaksumiseen. Liittymistä ei tule kiirehtiä poliittisista syistä, sillä parhaat kannustimet uudistuksille ovat neuvotteluprosessin yhteydessä, eivät liittymisen jälkeen.
- Laajentumisen tulee perustua tiukkaan mutta oikeudenmukaiseen ehdollisuuteen ja sovittujen kriteerien täyttämiseen. Laajentumisprosessin on oltava uskottava ja jokaista maata arvioidaan sen oman edistyksen perusteella. EU:n tulee omalta osaltaan pitää kiinni tekemistään sitoumuksista. EU:n tarjoaman jäsenyysperspektiivin tulee motivoida maita uudistuksiin.
- Koska aiemmat laajentumiset ovat osoittaneet, että erityisesti oikeusvaltioperiaatteen toteuttaminen on vaikeaa, Suomi pitää tärkeänä oikeuslaitosta ja perusoikeuksia sekä oikeutta, vapautta ja turvallisuutta koskevien neuvottelulukujen ottamista käsittelyyn jo neuvottelujen alkuvaiheessa.
- Suomi yhtyy komission ehdotukseen nostaa talouskysymykset esille ja katsoo, että myös talouskysymyksiin tulisi kiinnittää enenevää huomiota jo laajentumisprosessin alkuvaiheessa.
- Suomi yhtyy komission näkemykseen, että EU:n tulee vastakin olla **Turkin** uudistusten suunnannäyttäjä. EU voi säilyttää tämän aseman vain, jos Turkin jäsenyysprosessi on

uskottava. Uskottavuus edellyttää uusien neuvottelulukujen avaamista sitä mukaa, kun kriteerit täyttyvät. NL 22 (alue- ja rakennepoliitiikka) tulee avata Turkin kanssa mahdollisimman pian vielä tämän vuoden aikana. Suomi yhtyy Turkin kesän tapahtumien herättämään komission huoleen ja pitää komission tavoin tärkeänä, että oikeusvaltioperiaatteen toteuttamista koskevista askelmerkeistä sovitaan, jotta nl. 23 (oikeuslaitos ja perusoikeudet) sekä nl. 24 (oikeus, vapaus ja turvallisuus) – voidaan ottaa käsittelyyn Turkin kanssa. Viisumivuoropuhelu tulee käynnistää rinnakkain mahdollisen takaisinottosopimuksen allekirjoittamisen kanssa. Suomi yhtyy komission näkemykseen tarpeesta saada aikaan konkreettisia tuloksia Kyproksen jälleenyhdistymisneuvotteluissa.

- Suomi katsoo, että jäsenyysneuvottelut **Serbian** kanssa tulee avata Eurooppa-neuvoston 28.6.2013 tekemän päätöksen mukaisesti viimeistään tammikuussa 2014. Serbian rakentava toiminta Kosovo-suhteiden normalisoimiseksi ansaitsee erityisen tunnustuksen. Jäsenyysneuvotteluissa etenemisen tulee perustua jatkuvaan objektiiviseen arvioon Serbian kyvystä täyttää asetetut EU-vaatimukset, mukaan lukien suhteiden normalisointi Kosovon kanssa.
- Suomi pitää tärkeänä, että SAA-neuvottelut käynnistetään **Kosovon** kanssa Eurooppa-neuvoston 28.6.2013 tekemän päätöksen mukaisesti syksyllä 2013. Kosovon rakentava toiminta Serbia-suhteiden normalisoimiseksi ansaitsee erityisen tunnustuksen. Suomi katsoo, että Kosovon uudistusten ja Serbia-suhteiden normalisointiprosessin jatkuminen on tärkeää.
- Suomi tukee edelleen jäsenyysneuvottelujen avaamista **Makedonian** kanssa. Päätöksen viivyttäminen heikentää Makedonian uudistusmotivaatiota ja maan poliittista vakautta. Makedoniassa on vielä paljon tehtävää oikeusvaltiollisuuden saavuttamisessa. Viivyttäminen ei ole myöskään edistänyt Kreikan ja Makedonian välisen nimikiistan ratkaisua. Komissiota tulisi pyytää valmistelemaan neuvottelukehys, jossa huomioidaan tarve ratkaista nimikysymys neuvottelujen alkuvaiheessa. Nimikysymys tai muut kahdenväliset asiat eivät saa olla jäsenyysneuvottelujen avaamisen esteenä.
- Suomi katsoo, että komission suositus myöntää **Albanialle** ehdokasmaa-asema ei ole yksiselitteinen ehdollisuuden osalta. Suomi odottaa komissiolta arviota ja aktiivista seuranta siitä, että Albania on täyttänyt korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyvän komission ehdon ennen kuin päätös ehdokasmaa-asemasta voidaan tehdä.
- Suomi yhtyy komission arvioihin **Montenegron** ja **Bosnia-Hertsegovinan** osalta.
- Suomi pitää tärkeänä, että unionin ovi pidetään edelleen auki **Islannille**. Islanti päättää itse jäsenyysneuvottelujensa tulevaisuudesta.