



Bryssel 29.5.2019  
COM(2019) 261 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Komission lausunto Bosnia ja Hertsegovinan hakemuksesta Euroopan unionin jäseneksi**

{SWD(2019) 222 final}

## KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

### Komission lausunto Bosnia ja Hertsegovinan hakemuksesta Euroopan unionin jäseneksi

#### A. JOHDANTO

##### a) Jäsenyyshakemus

Bosnia ja Hertsegovina esitti 15. helmikuuta 2016 hakemuksensa Euroopan unionin jäseneksi. Euroopan unionin neuvosto pyysi 20. syyskuuta 2016 komissiota antamaan hakemuksesta lausunnon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 49 artiklassa vahvistetun menettelyn mukaisesti. Kyseisessä artiklassa todetaan seuraavaa: *”Jokainen Euroopan valtio, joka kunnioittaa 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja ja sitoutuu edistämään niitä, voi hakea unionin jäsenyyttä. Hakemuksesta ilmoitetaan Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille. Hakijavaltio osoittaa hakemuksensa neuvostolle, joka tekee ratkaisunsa yksimielisesti kuultuaan komissiota ja saatuaan Euroopan parlamentin kaikkien jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Eurooppa-neuvoston hyväksymät unioniin liittymistä koskevat vaatimukset otetaan huomioon”*.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa todetaan, että *”unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo”*.

Komissio antaa tämän lausunnon edellä mainittua säädöskehystä noudattaen.

Feirassa kesäkuussa 2000 kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi, että vakautus- ja assosiaatioprosessiin osallistuvat Länsi-Balkanin maat ovat ”mahdollisia ehdokkaita” EU:n jäseniksi. Näitä maita koskeva Eurooppa-perspektiivi vahvistettiin kesäkuussa 2003 Thessalonikissa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa, jossa hyväksyttiin Länsi-Balkania koskeva Thessalonikin toimintasuunnitelma. Tämä toimintasuunnitelma on jatkossakin kyseistä aluetta koskevan EU:n politiikan kulmakivi.

Joulukuussa 2006 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti EU:n sitoumuksen ja totesi jälleen, että *”Länsi-Balkanin maiden tulevaisuus on Euroopan unionissa”, ja toisti, että ”kunkin maan lähentyminen Euroopan unioniin riippuu maan omista ponnisteluista sen pyrkiessä noudattamaan Kööpenhaminan kriteereitä ja vakautus- ja assosiaatioprosessissa vahvistettuja edellytyksiä. Jotta EU voisi tarkastella jäsenyyshakemusta, on ehdottoman tärkeää, että maa on tyydyttävällä tavalla noudattanut vakautus- ja assosiaatiosopimuksen mukaisia velvoitteitaan, muun muassa kauppaa koskevia määräyksiä.”*

Komissio totesi helmikuussa 2018 antamassaan Länsi-Balkanin strategiassa<sup>1</sup>, että *”Bosnia ja Hertsegovinasta voi tulla ehdokasmaa, jos se jatkaa määrätietoisia toimia ja yhteistyötä.”* Sofiassa toukokuussa 2018 pidetyssä EU:n ja Länsi-Balkanin huippukokouksessa EU:n johtajat vahvistivat varauksettoman tukensa Länsi-Balkanin maiden eurooppalaiselle tulevaisuudelle, ja Länsi-Balkanin kumppanit vahvistivat, että tämä näkemys on heidän vakaa strateginen valintansa. EU-johtajat hyväksyivät Sofian julistuksen sekä Sofian prioriteettiagendan<sup>2</sup>, jossa esitetään uusia toimenpiteitä alueen kanssa tehtävän yhteistyön tehostamiseksi turvallisuuden, oikeusvaltion ja muuttoliikkeen kaltaisilla keskeisillä aloilla.

Komissio tarkastelee tässä lausunnossa Bosnia ja Hertsegovinan hakemusta sen perusteella, miten maa pystyy täyttämään sekä Kööpenhaminassa vuonna 1993 ja Madridissa vuonna 1995 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston vahvistamat jäsenyys ehdot erityisesti maan hallinnollisten valmiuksien osalta että vakautus- ja assosiaatioprosessin edellytykset. Lausunnossa otetaan myös huomioon Bosnia ja Hertsegovinan saavutukset 1. kesäkuuta 2015 voimaan tulleen vakautus- ja assosiaatiosopimuksen mukaisten velvoitteidensa täytäntöönpanossa.

Kööpenhaminassa kesäkuussa 1993 kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi seuraavaa:

*”Liittyminen tapahtuu heti, kun maa täyttää taloudellisia ja poliittisia ehtoja koskevat jäsenyysvelvoitteet.*

*Jäsenyys edellyttää, että*

- ehdokasmaassa on vakaat instituutiot, jotka takaavat demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen kunnioittamisen ja suojelemisen,*
- maassa on toimiva markkinatalous, ja se pystyy selviytymään kilpailun ja markkinavoimien paineista unionissa;*
- maa pystyy suoriutumaan jäsenyyden mukanaan tuomista velvoitteista, joihin kuuluu myös poliittisen unionin sekä talous- ja rahaliiton tavoitteiden noudattaminen.*

Madridissa joulukuussa 1995 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa viitattiin tarpeeseen *”luoda edellytykset, jotka mahdollistavat ehdokasmaiden asteittaisen ja sopusointuisen integroitumisen, erityisesti markkinatalouden kehittämisen, hallintorakenteidensa mukauttamisen sekä vakaan taloudellisen ja rahoituksellisen ympäristön luomisen avulla”.*

Joulukuussa 2006 Eurooppa-neuvosto katsoi, että *”sitoumusten vahvistamiseen, ehdollisuuteen ja tiedottamiseen perustuva laajentumisstrategia yhdistettynä EU:n kykyyn integroida uusia jäseniä luo perustan uudelle yksimielisyydelle laajentumisesta”.*

Neuvosto määritteli 31. toukokuuta 1999 vakautus- ja assosiaatioprosessin mukaiset erityiset edellytykset Länsi-Balkanin maiden osalta. Niihin sisältyvät yhteistyö entisen Jugoslavian alueella tehtyjä rikoksia käsittelevän sotarikostuomioistuimen kanssa sekä alueellinen yhteistyö. Nämä edellytykset sisältyvät perustekijöinä vakautus- ja assosiaatiosopimukseen.

Tämä lausunto on laadittu edellisten komission lausuntojen laatimismenetelmää vastaavalla tavalla. Bosnia ja Hertsegovinalle esitettiin yhteensä 3 897 kyselylomakkeeseen sisältyvää kysymystä ja jatkokysymystä kaikilta EU:n politiikanaloilta. Se vastasi ensimmäisiin 3 242

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:52018DC0065>

<sup>2</sup> [https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf)

kysymykseen 14 kuukaudessa ja 655 jatkokysymykseen 8 kuukaudessa. EU-asioiden koordinoitimekanismin perustamisesta huolimatta viranomaiset eivät onnistuneet sopimaan vastausta 22 kysymykseen. Niistä yksi koski poliittisia jäsenyysehtoja, neljä aluepolitiikkaa ja 17 koulutuspolitiikkaa.

Komissio lähetti Bosnia ja Hertsegovinaan useita asiantuntijavaltuuskuntia, jotka keskittyivät tarkastelemaan erityisesti poliittisten jäsenyysehtojen piiriin kuuluvia aloja. Komissio otti myös huomioon sidosryhmien, kuten kansalaisjärjestöjen, kansainvälisten järjestöjen ja EU:n jäsenvaltioiden, kanssa järjestetyissä kuulemisissa saadut vastaukset. Tällä tavoin komissio pystyi laatimaan luotettavan arvion Bosnia ja Hertsegovinan instituutioiden hallinnollisista valmiuksista ja siitä, miten lainsäädäntöä on pantu täytäntöön. Lisäksi voitiin paremmin määrittää jäljellä olevat haasteet ja tulevan toiminnan painopisteet. Komissio on tässä lausunnossa ja siihen liittyvässä analyttisessä kertomuksessa analysoinut nykytilannetta ja antanut ohjeita ongelmiin puuttumiseksi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Tämän lausunnon perustana oleva yksityiskohtainen analyysi on erillisessä asiakirjassa *Analytical Report accompanying the Opinion on Bosnia and Hertsegovina's application for membership of the European Union*. Analyttisessä kertomuksessa esitetään alustavia arvioita siitä, miten Bosnia ja Hertsegovinan tuleva liittyminen vaikuttaa keskeisiin politiikanaloihin. Komissio esittää myöhemmin yksityiskohtaisempia arvioita liittymisen vaikutuksista näihin keskeisiin politiikanaloihin liittymisvalmistelujen edetessä. Lisäksi Bosnia ja Hertsegovinan liittymissopimus edellyttäisi EU:n toimielinten teknistä mukauttamista Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti.

## **b) EU:n ja Bosnia ja Hertsegovinan väliset suhteet**

EU:n ja Bosnia ja Hertsegovinan väliset suhteet ovat kehittyneet syvemmiksi ja edistyneet vauhdilla sen jälkeen, kun Bosnia ja Hertsegovinan rauhaa koskeva yleinen puitesopimus allekirjoitettiin Pariisissa vuonna 1995.

Bosnia ja Hertsegovina osallistuu vakautus- ja assosiaatioprosessiin, ja sen kansalaiset ovat voineet matkustaa viisumivapaasti Schengen-maihin vuodesta 2010 alkaen. Vakautus- ja assosiaatiosopimus tuli voimaan vuonna 2015. Maa haki EU:n jäsenyyttä vuonna 2016.

Bosnia ja Hertsegovinan ja EU:n välinen **vakautus- ja assosiaatiosopimus** allekirjoitettiin 16. kesäkuuta 2008 Luxemburgissa samoin kuin **väliaikainen sopimus**, jolla on 1. heinäkuuta 2008 alkaen säännelty kauppaa ja kaupan liitännäistoimenpiteitä.

Joulukuussa 2014 neuvosto sopi Bosnia ja Hertsegovinaa koskevasta uudesta lähestymistavasta ja kehotti unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa / varapuheenjohtajaa ja naapuruuspolitiikasta ja laajentumisneuvotteluista vastaavaa komissaaria olemaan yhteydessä poliittisiin johtajiin varmistamaan heidän peruuttamattoman sitoumuksensa toteuttaa uudistuksia EU:hun liittymiseksi. Neuvosto hyväksyi vakautus- ja assosiaatiosopimuksen voimaantulon 1. kesäkuuta 2015 sen jälkeen, kun Bosnia ja Hertsegovinan presidenttineuvoston antaman kirjallisen sitoumuksen johdosta tehtiin sopimus, jonka 14 parlamentaarisen puolueen johtajat allekirjoittivat ja jonka parlamentti hyväksyi. Vakautus- ja assosiaatiosopimuksen tultua voimaan Bosnia ja Hertsegovina on avannut uuden luvun suhteissaan EU:hun ja vahvistanut sitoutumisensa jatkaa toimia EU:hun liittymiseksi. Vakautus- ja assosiaatiosopimus tarjoaa kehyksen yhteisille sitoumuksille, jotka koskevat monia erilaisia poliittisia, kaupallisia ja taloudellisia kysymyksiä, sekä oikeusperustan viralliselle poliittiselle vuoropuhelulle.

EU antaa maalle ohjeita uudistusten painopisteistä sen pyrkiessä kohti EU:n jäsenyyttä. Euroopan komission ja Bosnia ja Hertsegovinan välistä poliittista vuoropuhelua on käyty vuodesta 2009 alkaen väliaikaisen sopimuksen nojalla ja vuodesta 2015 vakautus- ja assosiaatiosopimuksen nojalla<sup>3</sup>. Oikeusvaltioperiaatetta koskevaa poliittista vuoropuhelua on käyty vuodesta 2011 alkaen oikeusasioista käytävän jäsenneilyn vuoropuhelun yhteydessä ja vuodesta 2016 alkaen vakautus- ja assosiaatiosopimuksen mukaisessa oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioita käsittelevässä alakomiteassa. Lisäksi julkishallinnon uudistusta käsittelevä erityistyöryhmä on kokoontunut vuodesta 2017 alkaen.

Bosnia ja Hertsegovina on kehittänyt asianmukaiset hallinnolliset valmiudet varmistaakseen vakautus- ja assosiaatiosopimuksen määräysten täytäntöönpanon erityisesti varmistaakseen vakautus- ja assosiaationeuvoston, komitean ja alakohtaisten alakomiteoiden sujuvan toiminnan. Pöytäkirja, jolla mukautetaan vakautus- ja assosiaatiosopimusta Kroatian Euroopan unioniin liittymisen huomioon ottamiseksi, tuli voimaan 1. lokakuuta 2017 sen jälkeen, kun sitä oli sovellettu väliaikaisesti 1. helmikuuta 2017 alkaen.

Sopimuksen mukaisten oikeudellisten velvoitteidensa täyttämiseksi Bosnia ja Hertsegovina on kuitenkin varmistettava parlamentaarisen vakautus- ja assosiaatiovaliokunnan toiminta ja laadittava kansallinen ohjelma EU:n säännösten hyväksymiseksi.

Vakautus- ja assosiaatiosopimuksen parlamentaarinen ulottuvuus ei toimi asianmukaisesti. Parlamentaarinen vakautus- ja assosiaatiovaliokunta perustettiin marraskuussa 2015 osana vakautus- ja assosiaatiosopimuksella perustettuja elimiä, mutta se ei hyväksynyt työjärjestyksensä, koska eräät Bosnia ja Hertsegovinan edustajat kehottivat sisällyttämään sopimukseen EU:n normien vastaisia etnisiä äänestysäännöksiä. Tästä huolimatta Euroopan parlamentti keskustelee säännöllisesti ja antaa päätöslauselmia Bosnia ja Hertsegovinan tilanteesta ja maassa tapahtuneesta kehityksestä sen pyrkiessä EU:n jäseneksi.

Bosnia ja Hertsegovina osallistuu talousasioita käsittelevään vuoropuheluun komission ja EU:n jäsenvaltioiden kanssa. Maa toimittaa komissiolle joka vuosi keskipitkän aikavälin **talousuudistusohjelman**, jossa esitetään suunnitelmat makrotaloudellisen vakauden vahvistamiseksi ja kasvun rakenteellisten esteiden poistamiseksi. Talousuudistusohjelman perusteella Bosnia ja Hertsegovina osallistuu joka vuosi komission, EU:n jäsenvaltioiden ja kaikkien muiden laajentumisprosessissa mukana olevien maiden kanssa taloudesta ja rahoituksesta käytävään vuoropuheluun. Talouden ohjausjärjestelmästä käytävän vuoropuhelun tarkoituksena on valmistella maata sen tulevaan osallistumiseen EU:n talouspolitiikan koordinointiin, mukaan luettuna eurooppalaiseen ohjausjaksoon.

Vuosina 2015–2018 Bosnia ja Hertsegovina käynnisti kunnianhimoisen uudistusohjelman talouskasvun ja työllistymismahdollisuuksien palauttamiseksi. Vaikka jäljellä on huomattavia haasteita, toteutetut uudistukset edistivät taloudellisten indikaattorien ja makrotaloudellisen tilanteen paranemista, julkisen talouden tasapainottumista ja vakaata talouskasvua. Maan hallinnon kaikilla tasoilla on sovittava ja pantava täytäntöön uusia sosioekonomisia uudistustoimenpiteitä täysin talousuudistusohjelman ja yhteisesti sovittujen toimintaohjeiden mukaisesti.

---

<sup>3</sup> Euroopan komission ja Bosnia ja Hertsegovinan välinen poliittinen vuoropuhelu tapahtuu alakomiteoissa, joissa käsitellään seuraavia aloja: kauppa, teollisuus, tulli ja verotus; maatalous ja kalastus; sisämarkkinat ja kilpailu; talous- ja rahoitusasiat sekä tilastot; innovointi, tietoyhteiskunta ja sosiaalipolitiikka; liikenne, ympäristö, energia ja aluekehitys; oikeus, vapaus ja turvallisuus.

Neuvoston päätöksellä Bosnia ja Hertsegovinan kansalaiset ovat voineet matkustaa Schengen-alueelle **viisumivapaasti** marraskuusta 2010 alkaen. Tämä päätös perustui siihen, että Bosnia ja Hertsegovina oli edistynyt huomattavasti oikeuden, vapauden ja turvallisuuden aloilla ja täyttänyt viisumivapautta koskevassa etenemissuunnitelmassa asetetut 174 erityisehtoa, kuten biometrinen passien käyttöönoton. Komissio seuraa etenemissuunnitelman täytäntönpäntöä ja raportoi siitä säännöllisesti. Komissio antoi viisumivapauden keskeyttämismekanismien mukaisen toisen kertomuksensa joulukuussa 2018<sup>4</sup>. Kaiken kaikkiaan Bosnia ja Hertsegovina täyttää edelleen kaikki viisumivapautta koskevat edellytykset.

Bosnia ja Hertsegovina ratifioi energiayhteisösopimuksen syyskuussa 2006, Euroopan yhteisen ilmailualueen perustamista koskevan sopimuksen heinäkuussa 2007 ja liikenneyhteisösopimuksen huhtikuussa 2018.

Vakautus- ja assosiaatiosopimus ja siihen liittyvä väliaikainen sopimus, jota on sovellettu vuodesta 2008, ovat mahdollistaneet useimpien tavaroiden **kaupan** asteittaisen vapauttamisen ja vastavuoroisen tullittomuuden. Vuodesta 2000 alkaen Bosnia ja Hertsegovina on hyötynyt myös yksipuolisista kaupan toimenpiteistä. Bosnia ja Hertsegovina liittyi Keski-Euroopan vapaakauppasopimukseen (CEFTA) vuonna 2007. Neuvottelut sen liittymisestä Maailman kauppajärjestykseen ovat loppusuoralla. CEFTA-maat ovat Bosnia ja Hertsegovinan toiseksi tärkeimpiä kauppakumppaneita EU:n jälkeen. Taloudellinen yhdentyminen EU:n kanssa on pitkällä. Vuonna 2017 maan 5,6 miljardin euron tuonnista 61 prosenttia oli peräisin EU:sta (12 prosenttia CEFTA-maista). Maan viennistä 71 prosenttia suuntautui EU:hun (15 prosenttia CEFTA-maihin). EU:n kanssa käytävän kaupan alijäämä oli 1,7 miljardia euroa vuonna 2017.

EU on ottanut käyttöön huomattavia resursseja Bosnia ja Hertsegovinassa **yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan** sekä **yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan** puitteissa. Vuosina 2002–2011 neuvosto nimitti kansainvälisen korkean edustajan EU:n erityisedustajaksi Bosnia ja Hertsegovinaan. Bosnia ja Hertsegovinassa toimivan EU:n erityisedustajan ja EU:n Bosnia ja Hertsegovinan edustuston yhteinen toimisto on kasvattanut EU:n läsnäoloa vuodesta 2011. Toimisto on ollut tärkeässä asemassa tiedotettaessa maan kansalaisille EU:n painopisteistä ja pantaessa täytäntöön EU:n toimintasuunnitelman tavoitteita keskeisillä aloilla. Joulukuussa 2004 EU käynnisti maassa Euroopan unionin johtamien joukkojen EUFOR Althea -sotilasoperaation, jolla varmistetaan turvallinen ja vakaa toimintaympäristö. Puitesopimus Bosnia ja Hertsegovinan osallistumisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioihin on ollut voimassa syyskuusta 2015.

EU antaa Bosnia ja Hertsegovinalle merkittävää **taloudellista tukea**, jonka avulla maan on ollut mahdollista toipua sota-ajan tuhoista ja ottaa takaisin asemansa kiinnikurojataloutena. Vuosina 1996–2000 Bosnia ja Hertsegovina sai EU:n taloudellista tukea Phare- ja Obnova-ohjelmista. Cards-asetuksen nojalla myönnettiin vuosina 2000–2007 vakautus- ja assosiaatioprosessissa vahvistettuihin painopisteisiin kohdennettua taloudellista tukea<sup>5</sup>. Vuodesta 2007 Bosnia ja Hertsegovina on saanut EU:n tukea lähinnä liittymistä valmistelevalta tukivälineestä (IPA). Vuosina 2007–2018 Bosnia ja Hertsegovina sai EU:lta 1,5 miljardia euroa, josta arviolta 433 miljoonaa euroa alueohjelmista. Euroopan investointipankki on myöntänyt vuodesta 2000 alkaen 2,4 miljardia euroa lainoina Bosnia ja Hertsegovinassa toteutettavien hankkeiden tukemiseen. EU:n Bosnia ja Hertsegovinan

---

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1558535963503&uri=CELEX:52018DC0856>

<sup>5</sup> Phare-, Obnova- ja Cards-ohjelmat olivat rahoitusvälineitä, joilla tuettiin siirtymistä kohti demokratiaa ja markkinataloutta Keski- ja Itä-Euroopassa ja Länsi-Balkanilla.

edustusto vastaa EU:n rahoitustuen täytäntöönpanosta suoraan hallinnoiden sekä avun koordinoinnista yhdessä EU:n jäsenvaltioiden kanssa. IPA I- ja IPA II -ohjelmien täytäntöönpano on kesken. Bosnia ja Hertsegovinaa koskevaa ohjeellista strategia-asiakirjaa (2014–2017) tarkistettiin vuonna 2018, jolloin siihen lisättiin useita aloja ja sitä jatkettiin vuoteen 2020 saakka<sup>6</sup>. Ympäristöä, energiaa, liikennettä ja maaseudun kehittämistä koskevat alakohtaiset strategiat ovat olemassa, ja niille on mahdollista antaa IPA-tukea. Koko maata koskevien strategioiden, kuten julkista varainhoitoa ja työllisyyttä koskevien strategioiden, hyväksyminen on edelleen keskeinen edellytys, jotta Bosnia ja Hertsegovina voi hyötyä täysimääräisesti IPA-rahoituksesta vuosina 2018–2020.

Bosnia ja Hertsegovina on asteittain laajentanut osallistumistaan **EU:n ohjelmiin**, ja tämä on rahoitettu osittain IPA-varoin. Bosnia ja Hertsegovina osallistuu tällä hetkellä seuraaviin ohjelmiin: COSME, Luova Eurooppa, Tulli 2020, Kansalaisten Eurooppa, Erasmus+, Fiscalis 2020, Horisontti 2020 ja unionin kolmas terveystalan toimintaohjelma. Bosnia ja Hertsegovina osallistuu myös **Interreg**-ohjelmaan.

## **B. JÄSENYYPDEN ARVIOINTIPERUSTEET**

### **1. POLIITTISET ARVIOINTIPERUSTEET**

Tämä arviointi perustuu Kööpenhaminassa vahvistettuihin jäsenyysehtoihin, joiden mukaan maassa on oltava vakaat instituutiot, jotka takaavat demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeudet sekä vähemmistöjen kunnioittamisen ja suojelemisen, sekä vakautus- ja assosiaatioprosessin edellytyksiin.

Vuosina 1992–1995 Bosnia ja Hertsegovinassa käyty sota jätti jälkeensä materiaalista ja inhimillistä hävitystä, josta maan oli toivuttava. Maa on sen jälkeen jälleenrakentanut instituutionsa ja taloudellisen infrastruktuurinsa ja valmistautunut liittymään EU:hun. Bosnia ja Hertsegovina on sitoutunut tavoittelemaan Euroopan unionin jäsenyyttä, kuten presidenttineuvoston monissa päätöksissä on toistettu, ja se on keskittänyt lainsäädäntötyönsä yhä enemmän uudistusten hyväksymiseen EU:hun liittymistä silmällä pitäen.

Bosnia ja Hertsegovinan **perustuslaki** on keskeinen osa (liite IV) vuonna 1995 solmittua Bosnia ja Hertsegovinan rauhaa koskevaa yleistä puitesopimusta. Perustuslain mukaisesti Bosnia ja Hertsegovina on parlamentaarinen demokratia, jossa toimeenpanovaltaa käyttävät presidenttineuvosto ja ministerineuvosto ja lainsäädäntövalta käyttää parlamentaarinen yleiskokous. Perustuslaki takaa demokraattisen valtion peruseriaatteen kuten oikeusvaltion, vapaat vaalit ja ihmisoikeuksien suojelun.

Perustuslaissa säädetään maan sisäisestä valtiorakenteesta, joka muodostuu seuraavasta kahdesta entiteetistä: Bosnia ja Hertsegovinan federaatio (joka muodostuu 10 kantonista) ja Serbitasavalta sekä Brčkon alue. Perustuslain johdanto-osassa luetellaan Bosnia ja Hertsegovinan kansanryhminä ja kansalaisina ”bosniakit, kroaatit ja serbit (sekä muut)”. Maalla on monia rakenteellisia ongelmia, jotka johtuvat sen monimutkaisesta instituutiorakenteesta ja etnisistä menettelyistä, jotka haittaavat instituutioiden toimintaa.

Valtion tason toimivaltuudet luetellaan perustuslaissa, ja siinä myönnetään kaikki muut valtuudet maan entiteeteille. Valtion tason toimivaltaan kuuluvat myös valtuudet, joita on

---

<sup>6</sup> <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-bosnia-and-herzegovina.pdf>

asteittain annettu valtiolle tai jotka valtio on ottanut vastuulleen siirtosopimusten, implisiittisen toimivallan ja rauhansopimusten liitteiden perusteella perustuslain mukaisesti ja perustuslakituomioistuimen vahvistamana. Toimivallan jakoa koskevat toistuvat kiistat valtion ja maan kahden entiteetin välillä vaikuttavat toimivallan tosiasialliseen toteutumiseen ja siten lainsäädännön yhdenmukaistamiseen unionin säännösten kanssa ja sen lukuisten lukujen täytäntöönpanoon. Systemaattisten kiistojen estämiseksi ja säännösten tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi Bosnia ja Hertsegovinan on taattava oikeusvarmuus hallinnon eri tasojen välisen toimivaltajaon osalta. Ei ole olemassa menettelyä, jolla valtion tasolla voitaisiin ehkäistä ja korjata muiden hallintotasojen suorittamat EU:n lainsäädännön vakavat rikkomiset, joista koko Bosnia ja Hertsegovinaa pidettäisiin vastuullisena.

Perustuslaki sisältää etnisiä ja asumisperusteisia säännöksiä, jotka eivät ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisia. Ne koskevat valtion päämiehen nimittämistä sekä toimeenpano- ja lainsäädäntöelinten kokoonpanoa ja niiden päätöksentekomenettelyitä, sillä tietyt vaalioikeudet on varattu kansalaisille, jotka kuuluvat bosniakkien, kroaattien ja serbien kansanryhmiin. Sen vuoksi tarvitaan merkittäviä lisä uudistuksia sen varmistamiseksi, että kaikki kansalaiset voivat tehokkaasti käyttää poliittisia oikeuksiaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa Sejdic-Finci antaman tuomion mukaisesti.

Useiden hallintoelinten kokoonpano ja päätöksenteko perustuu etnisiin kriteereihin, jotka uhkaavat vaikuttaa EU:n säännösten täytäntöönpanoon. Etniseen alkuperään perustuvat veto-oikeudet voisivat vaikuttaa myös parlamentin ja entiteettien lainsäätäjän toimintaan.

Perustuslakituomioistuimella on perustuslain tulkki, ja sillä on ylin päätävävalta eri hallintotasojen välisten toimivaltariitojen ratkaisemisessa. Siihen kuuluu yhdeksän tuomaria, joista kolme on kansainvälisiä tuomareita. Useita sen päätöksistä ei edelleenkään ole pantu täytäntöön. Perustuslakituomioistuimen tuomareiden ammattimaisuutta ja riippumattomuutta on vahvistettava siten, että aluksi parannetaan tuomareiden kelpoisuusperusteita ja nimitysmenettelyjä. On puututtava siihen, että perustuslakituomioistuimessa on kansainvälisiä tuomareita. Perustuslakituomioistuimen on voitava toimia ennakoivasti ja riippumattomasti toimivaltariitojen ratkaisemiseksi. Kaikkien viranomaisten on tunnustettava sen legitimitetti, jotta sen päätöksiä voidaan noudattaa.

Bosnia ja Hertsegovinan rauhaa koskevan yleisen puitesopimuksen liitteellä X perustettiin kansainvälinen korkean edustajan toimisto ylimmäksi päättäväksi elimeksi rauhansopimuksen täytäntöönpanon siviilinäkökohtien tulkinnan osalta. Korkean edustajan toimisto on sittemmin saanut laajat valtuudet antaa lainsäädäntöä ja poistaa virkamiehiä tehtävistään (ns. Bonnin valtuudet). Se käytti näitä valtuuksia viimeksi vuonna 2011. Tällainen laaja kansainvälinen valvonta on periaatteessa ristiriidassa Bosnia ja Hertsegovinan suvereniteetin kanssa, eikä se sovi yhteen EU:n jäsenyyden kanssa. Prosessi korkean edustajan toimiston sulkemiseksi on ollut käynnissä vuodesta 2008. Prosessin lopputulos riippuu useista edellytyksistä.

**Parlamentti** ja muut lainsäädäntöelimet antavat lainsäädäntöä ja valvovat toimeenpanevia elimiä. Oikeutta asettaa ehdokkaaksi edustajainhuoneen vaaleissa on rajoitettu etnisen alkuperän ja asuinpaikan perusteella, mikä on vastoin eurooppalaisia normeja. ”Elintärkeää kansallista etua” koskeva veto-oikeus ja äänestys entiteettien mukaisesti vaikuttavat myös parlamenttien tehokkaaseen toimintaan, mikä voi viivästyttää lainsäädännön hyväksymistä. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR) ja Euroopan neuvoston Demokratiaa oikeusteitse - komissio (Venetsian komissio) ovat antaneet suosituksia vaalijärjestelmän parantamiseksi ja sen varmistamiseksi, että vaalit toimitetaan eurooppalaisten normien mukaisesti, mukaan



lukien puoluerahoituksen avoimuutta koskevat normit. Mostarin väestö ei ole oikeudellisen kehysten puuttumisen vuoksi voinut valita kunnanvaltuustoa vuoden 2008 jälkeen.

Lakiasäättävissä kokouksissa valtion ja entiteettien tasolla pyritään soveltamaan kiireellisiä menettelyjä unionin säännöstöön liittyvän lainsäädännön antamiseen, mikä heikentää lainsäädännön yhdenmukaistamisen laatua. Kattavaa vaikutusten arviointia ehdotetusta lainsäädännöstä ei useinkaan ole varmistettu, ja toimeenpanoelinten valvontaa, mukaan luettuna lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa, on tehostettava. Lakiasäättävien kokousten välinen yhteistyö ja niiden valmiudet arvioida lainsäädäntöä suhteessa EU:n säännöstöön ovat heikot, ja niitä olisi parannettava merkittävästi yhdistämällä tarvittaessa koko maan resurssit.

Bosnia ja Hertsegovinalla on monimutkainen **toimeenpanovaltajärjestelmä**, joka yleisesti ottaen toimii. Sen instituutioiden monimutkaisuus johtaa merkittäviin ongelmiin, jotka liittyvät maan poliittisten kantojen koordinointiin ja yhteensovittamiseen erityisesti siltä osin, kuin ne koskevat lainsäädännön yhdenmukaistamista EU:n säännösten kanssa ja EU:n säännöstöön perustuvan lainsäädännön täytäntöönpanoa. Maassa on 14 toimeenpanoelintä, joilla on valtuudet panna täytäntöön EU:n säännöstöä. Sen vuoksi tarvitaan huomattavia ponnisteluja ja maan valmiuksien merkittävää vahvistamista kaikilla tasoilla tai resurssien ja valmiuksien yhdistämistä, jotta Bosnia ja Hertsegovina voi täyttää EU:n jäsenyyteen liittyvät velvoitteet. Näin on erityisesti kantonien tasolla, joissa valmiudet täyttää EU:n jäsenyysselvoitteet ovat riittämättömät. Hallitukset ovat toteuttaneet joitakin toimia varmistukseksi EU:n yhdentymistä koskevien asioiden koordinoinnin muun muassa perustamalla EU-asioiden koordinointimekanismin, joka ei ole vielä täysin toimintavalmis. Poliittikan suunnittelua ja koordinointia koskevat hallitusten valmiudet kaikilla hallintotasoilla ovat edelleen riittämättömät.

On toteutettava tehokkaita toimia, jotta varmistetaan lainsäädännön yhdenmukaistaminen **julkishallinnon uudistamisen** periaatteiden kanssa sekä uudistuksen tehokas täytäntöönpano. Kaikkien tasojen viranomaisten on varmistettava poliittinen tuki koordinoitirakenteelle julkishallinnon uudistusta varten ja annettava riittävät taloudelliset resurssit julkishallinnon uudistuksen edistämiseksi. Ammattimaisen virkamieskunnan varmistamiseksi lainsäädännössä olisi otettava huomioon ansioperiaate työhönoton, ylennysten ja erottamisen osalta. Lainsäädännön soveltamisen pitäisi olla vapaa poliittisesta ohjauksesta. Keskitettyjä ja alakohtaisia politiikkoja, valvontaa ja budjetoitua koskevaa sääntelykehystä ja metodologiaa ei ole yhdenmukaistettu millään tasolla. Tämä on edellytyksenä tehokkaan maanlaajuisen lähestymistavan varmistamiseksi päätöksenteossa. Lainsäädäntöä ja menettelyjä ei ole yhdenmukaistettu ja sähköisiin allekirjoituksiin liittyvät järjestelmät eivät ole vielä yhteentoimivia koko maan tasolla. Tämä on tehokkaan palvelujen tarjoamisen edellytys.

**Oikeuslaitoksen** osalta on toteutettu ajan mittaan huomattavia uudistuksia, joista erityisesti voidaan mainita Bosnia ja Hertsegovinan tuomioistuimen perustaminen ja yhteisen itsesääntelyelimen, korkean tason tuomari- ja syyttäjäneuvoston (HJPC) perustaminen. Oikeuslaitos on jaettu neljään järjestelmään, joilla kullakin on omat lainkäyttövaltansa ja sisäinen institutionaalinen rakenteensa. Perustuslaillinen ja oikeudellinen kehys on epätäydellinen eikä takaa riittävästi oikeuslaitoksen riippumattomuutta, itsenäisyyttä, vastuuvollisuutta ja tehokkuutta. Jotta takeita oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja syyttäjien itsenäisyydestä muun muassa kaikkia politisoitumisen ja painostuksen muotoja vastaan voidaan vahvistaa, korkean tason tuomari- ja syyttäjäneuvostolla ja valtion tason tuomioistuinjärjestelmällä olisi oltava selvä perustuslaillinen asema.

Korkean tason tuomari- ja syyttäjäneuvostoa koskevaa lakia olisi tarkistettava, jotta voidaan paremmin säännellä oikeuslaitoksen jäsenten nimittämistä, arviointeja ja kurinpitomenettelyjä

ja tarjota asianmukaiset oikeussuojakeinot korkean tason tuomari- ja syyttäjäneuvoston lopullisia päätöksiä vastaan. Bosnia ja Hertsegovinan tuomioistuimia koskeva laki olisi hyväksyttävä, jotta estetään toimivaltaristiriidat ja varmistetaan vaadittu oikeusvarmuus rikosasioissa.

Bosnia ja Hertsegovinalla ei ole valtion tason ylintä tuomioistuinta. Oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta maan eri oikeusjärjestyksissä edistetään ylinten oikeusasteiden vapaaehtoisten yhdenmukaistamisosastojen avulla. Bosnia ja Hertsegovinan on viime kädessä perustettava oikeudellinen elin varmistamaan lainsäädännön johdonmukainen tulkinta ja oikeuskäytännön yhdenmukaistaminen sekä varmistettava, että periaatetta kaikkien tuomareiden riippumattomuudesta noudatetaan aukottomasti.

**Korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa** vaikeuttaa lainsäädännön puutteellinen yhdenmukaistaminen ja heikko institutionaalinen yhteistyö ja koordinointi. Korruptio on laajalle levinnyttä ja kaikilla hallinnon tasoilla on nähtävissä merkkejä poliittisten prosessien hyväksikäytöstä, joka vaikuttaa suoraan kansalaisten jokapäiväiseen elämään, erityisesti terveyteen, koulutukseen, työllisyyteen ja julkisiin hankintoihin. Poliittinen, institutionaalinen ja oikeudellinen kehys korruption ehkäisemiseksi on hajanainen, ja siinä on merkittäviä puutteita. Lainvalvontaviranomaiset ovat hajanaisia ja alttiita asiattomalle poliittiselle ohjailulle. Syyttäjät eivät toimi riittävän ennakoivasti. Talousrikosten tutkinnat ja varojen takavarikot ovat pitkälti tehottomia. Rahanpesun torjuntaa on tehostettava. Korkean tason korruptiotapauksissa annetut lopulliset tuomiot ovat hyvin harvinaisia, eivätkä seuraamukset ole riittävän varoittavia. Väkivaltaisten ääriliikkeiden ehkäisemistä ja terrorismin vastaisia politiikkoja ja toimenpiteitä on tehostettava. Toimivaltaisten instituutioiden suorittama muuttoliikkeeseen liittyvien toimenpiteiden koordinointi on heikkoa kaikilla hallintotasoilla. Kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt eivät voi hyödyntää turvapaikkamenettelyjä tehokkaasti.

Bosnia ja Hertsegovinan on erityisesti hyväksyttävä ja pantava täytäntöön eturistiriitoja ja ilmiantajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä, varmistettava korruption vastaisten elinten tehokas toiminta ja koordinointi, yhdenmukaistettava lainsäädäntö ja vahvistettava julkisiin hankintoihin liittyviä valmiuksia, varmistettava tehokas yhteistyö lainvalvontaviranomaisten ja syyttäjänvirastojen välillä, osoitettava edistymistä järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption vastaisten ennakoivien tutkintojen, syytteiden ja lopullisten tuomioiden osalta myös korkealla tasolla, torjuttava politisoitumista, uudistettava julkisten yritysten rakenne sekä varmistettava yksityistämisen prosessien avoimuus.

**Perusoikeuksia** koskeva lainsäädäntö ja instituutiot ovat suurelta osin olemassa. Lainsäädäntö olisi pantava kaikilta osin täytäntöön, ja sitä olisi parannettava huomattavasti muun muassa yhdenmukaistamalla sitä maan sisällä ja sovittamalla se eurooppalaisiin normeihin. Lisäksi olisi vahvistettava hallinnollisia valmiuksia ja annettava riittävät resurssit perusoikeuksien toteutumisen tehokasta valvontaa varten. Ihmisoikeuksia ja syrjinnän torjuntaa koskevia strategioita ei ole olemassa koko maan tasolla. Kaikkien kansalaisten tasa-arvoa ei ole varmistettu. Syrjinnän torjumista ja sukupuolten tasa-arvoa koskevat lait, mukaan lukien laki sukupuoleen perustuvan väkivallan torjunnasta, on annettu, mutta niiden soveltamista ei valvota riittävästi. Serbitasavallan perustuslaissa määrätään kuolemanrangaistuksesta vastoin eurooppalaisia normeja, eikä maa ole nimennyt kansallista kidutuksen ja epäasiallisen kohtelun ennaltaehkäisymekanismeja. Toimittajiin kohdistuva väkivalta, uhkailu ja poliittinen painostus ovat huolestuttavia. Toimittajien suojelu ja heihin kohdistuvien uhkien ja hyökkäysten tutkinta ja siihen liittyvät oikeudelliset jatkotoimet ovat riittämättömiä. Yleisradioyhtiöt ovat alttiita poliittiselle vaikuttamiselle. Niiden taloudellinen

kestävyys on epävarma. Kansalaisyhteiskunnan kannalta suotuisa toimintaympäristö ei ole vielä täysin valmis esimerkiksi kokoontumis- ja yhdistymisvapauden osalta. Viranomaisten on kehitettävä säännöllistä yhteistyötä ja kuulemisia kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa. Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien suojeleminen ja osallistaminen ei ole vielä riittävää erityisesti vammaisten, lasten, hlti-henkilöiden<sup>7</sup>, romaaniyhteisön, vankien, maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden osalta. Osallistavan ja laadukkaan koulutuksen tarjoaminen on myös välttämätöntä, jotta voidaan lopettaa ”kaksi koulua yhden katon alla” -käytäntö ja panna täytäntöön asiaan liittyvät tuomioistuinten päätökset.

Poliittinen ympäristö ei vielä edistä **sovinnontekoa** eikä menneisyyden painolastista irtautumista. Korkean tason poliittiset johtajat kiistävät usein sodanaikaisia tapahtumia koskevia tosiseikkoja ja kyseenalaistavat kansainvälisten tuomioistuinten riippumattomuuden ja puolueettomuuden. Kaikkien Bosnia ja Hertsegovinassa sijaitsevien toimijoiden on osoitettava toimivansa täydessä yhteistyössä kansainvälisten tuomioistuinten kanssa hyväksymällä ja noudattamalla niiden päätöksiä. Revisionismi ja kansanmurhan kieltäminen ovat ristiriidassa tärkeimpien eurooppalaisten arvojen kanssa.

Sotarikosten käsittely on vielä kesken, ja kansallinen sotarikosstrategia on tarkistettava. Bosnia ja Hertsegovina on parannettava huomattavasti sodan siviiliuhrien oikeussuojajärjestelmää. Noin 8 000 henkilöä on edelleen kateissa, ja maan on otettava täysi vastuu heidän kohtalonsa selvittämisestä. Bosnia ja Hertsegovina on tarjottava pysyviä majoitusratkaisuja ja kotouttamistoimenpiteitä 1990-luvun konfliktin seurauksena maassa oleville noin 100 000 pakolaiselle ja kotimaassaan siirtymään joutuneelle henkilölle, jotta voidaan saattaa loppuun paluuprosessi ja mahdollistaa Bosnia ja Hertsegovinan rauhaa koskevan yleisen puitesopimuksen liitteen VII kumoaminen. Bosnia ja Hertsegovina osallistuu alueelliseen asunto-ohjelmaan, jonka tavoitteena on tarjota kestäviä asumisratkaisuja noin 74 000 maassa olevalle pakolaiselle ja kotimaassaan siirtymään joutuneelle henkilölle.

Bosnia ja Hertsegovina noudattaa pitkälti **vakautus- ja assosiaatioprosessia** erityisesti osallistamalla aktiivisesti alueellisiin yhteistyöaloitteisiin ja pyrkimällä yleisesti pitämään yllä hyviä naapuruussuhteita. Kahdenväliset suhteet muihin laajentumismaihin ovat kaiken kaikkiaan hyvät. Bosnia ja Hertsegovina ei kuitenkaan tunnusta Kosovoa ja ylläpitää tiukkaa viisumijärjestelmää myöntämällä ainoastaan lyhytaikaisia viisumeita niille Kosovon kansalaisille, jotka ovat saaneet kutsun Bosnia ja Hertsegovinaan akkreditoitulta ulkomaiselta diplomaattiedustustolta tai kansainväliseltä järjestöltä, taikka humanitaarisista syistä. Viisumimenettelyn normalisoiminen kaikkien Kosovon kansalaisten osalta on vielä kesken. Lisäksi Bosnia ja Hertsegovina on tehnyt Amerikan yhdysvaltojen kanssa kahdenvälisen luovuttamattomuussopimuksen, jonka nojalla Yhdysvaltojen kansalaiset ovat Kansainvälisen rikostuomioistuimen lainkäyttövallan ulkopuolella. Bosnia ja Hertsegovina ei näin ollen noudata Rooman perussäännön koskemattomuutta koskevia EU:n yhteisiä kantoja eikä siihen liittyviä, kahdenvälisiä luovuttamattomuussopimuksia koskevia EU:n pääperiaatteita. Maan on mukauduttava EU:n kantaan.

---

<sup>7</sup> Homot, lesbot, biseksuaalit, transihmiset ja intersukupuoliset henkilöt.

## 2. Taloudelliset arviointiperusteet

Tämä arviointi perustuu Kööpenhaminassa vahvistettuihin jäsenyysehtoihin, joiden mukaan maassa on oltava **toimiva markkinatalous** ja sen on pystyttävä selviytymään **kilpailupaineista** ja markkinavoimista unionissa. Bosnia ja Hertsegovina on vielä alkuvaiheessa pyrkimyksissään luoda toimiva markkinatalous ja tulla kilpailukykyiseksi yhteismarkkinoilla.

Talouden ohjausta haittaa korkea politisoitumisaste ja yhteistyön puute keskeisten sidosryhmien kesken. Tämä johtaa usein toistuviin poliittisiin pattitilanteisiin ja pitkiin viiveisiin päätöksentekoprosessissa. Tässä yhteydessä olisi vahvistettava finanssipoliittisen neuvoston korkean tason koordinoitiroolia. Lisäksi talouden ohjausjärjestelmä asettaa etusijalle tilanteen ennallaan säilyttämisen, mikä hidastaa myöhässä olevien rakenneuudistusten laatimista ja täytäntöönpanoa entisestään. Tämän tuloksena valtion rooli on edelleen suhteeton, ja valtio käyttää huomattavia varoja julkisen sektorin runsaan työllisyyden, tehottomien julkisten yritysten ja tehottoman sosiaaliturvajärjestelmän rahoittamiseen. Usein toistuvat poliittiset pattitilanteet aiheuttavat sen, että sijoittajat eivät voi ennakoita tilanteita kunnolla, mikä vaikuttaa kielteisesti liiketoimintaympäristöön. Tilannetta hankaloittaa lisäksi oikeusvaltioperiaatteen heikkous, huomattava byrokratia, korruptio ja pitkät ja monimutkaiset hallinnolliset menettelyt. Nämä johtuvat osittain siitä, että maan sisämarkkinat ovat hyvin hajanaiset. Heikon liiketoimintaympäristön ja maan koulutusjärjestelmän puutteiden vuoksi rakenteellinen työttömyys on huolestuttavan suurta erityisesti nuorten ja heikossa asemassa olevien ryhmien kohdalla. Lisäksi harmaa talous on edelleen merkittävä, ja se luo epävertvettä kilpailua ja johtaa tarpeettoman suureen verorasitukseen.

Koulutuksen laatu on riittämätön. Tutkimukseen ja kehittämiseen suunnattujen menojen taso on pysynyt alhaisena. Maan fyysisen pääoman laatu kärsii kroonisesta ali-investoinnista ja tehottomasta täytäntöönpanosta. Liikenne- ja energia-alan infrastruktuuri ei ole riittävän kehittynyt. Rakenteellinen mukauttaminen on hidasta. Tämä johtuu osittain niistä vaikeuksista ja ongelmista, jotka liittyvät uusien yritysten perustamiseen ja ylläpitämiseen erittäin hajanaisessa ja politisoituneessa taloudessa. Maan alueellinen kaupparakenne on viime aikoina kuitenkin monipuolistunut.

Bosnia ja Hertsegovina on pannut vuodesta 2015 lähtien täytäntöön sosioekonomisia toimenpiteitä sekä julkishallintoa ja oikeusvaltiota koskevia uudistuksia. Niiden ansiosta on voitu muun muassa luoda joustavammat työmarkkinat ja sovittaa rahoitusalan säännöt vastaamaan paremmin kansainvälisiä normeja. Vahvemman talouskasvun ja veronkannon tehostumisen johdosta maan julkinen talous on suurelta osin tasapainossa. Tämä tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden investoida maan pitkään laiminlyötyyn infrastruktuuriin tai alentaa korkeaa työn verotusta uusien työpaikkojen tukemiseksi. Vuodesta 2015 lähtien talous on kasvanut 3 prosenttia, mutta kannustavan talouspolitiikan avulla osuus voi lähivuosien aikana nousta 4 prosenttiin. Maan talouskasvu ei kuitenkaan yllä potentiaaliinsa, ja makrotaloudellisten parannusten vaikutukset eivät vielä ole tunnu väestön enemmistön keskuudessa. Nuorten ja työikäisen väestön maastamuutto on yksi suurimmista haasteista.

---

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

Talou uudistusohjelman puitteissa yhteisesti sovituilla toimintaohjeilla pyritään vahvistamaan makrotaloudellista vakautta ja torjumaan kasvun rakenteellisia esteitä. Tärkeimpien ministeriöiden ja elinten yhteistyö maan eri tasoilla on ollut riittämätöntä, minkä vuoksi Bosnia ja Hertsegovinan laatiman ohjelman laatu on heikko ja yhteisesti hyväksytyjen toimintaohjeiden, jotka ovat prosessin keskeinen osa, täytäntöönpano on erittäin vähäistä. Vuosia 2015–2018 koskevan uudistusohjelman päätyttyä maan hallinnon kaikilla tasoilla on sovittava ja pantava täytäntöön uusia sosioekonomisia uudistustoimenpiteitä taloudesta ja rahoituksesta käytävän vuoropuhelun yhteisissä päätelmissä vahvistettuja toimintaohjeita kaikilta osin noudattaen. Kyseinen vuoropuhelu perustuu Bosnia ja Hertsegovinan talou uudistusohjelmaan.

### 3. KYKY TÄYTTÄÄ JÄSENYYSVELVOITTEET

Bosnia ja Hertsegovinan kykyä täyttää jäsenyysvelvoitteet on arvioitu seuraavilla indikaattoreilla:

- vakautus- ja assosiaatiosopimuksessa asetetut velvoitteet,
- edistyminen EU:n säännösten käyttöönotossa, täytäntöönpanossa ja noudattamisen valvonnassa.

Bosnia ja Hertsegovina on saavuttanut alustavia tuloksia vakautus- ja assosiaatiosopimuksen mukaisten velvoitteidensa täyttämässä. Maa ei ole kuitenkaan täyttänyt monia sopimuksen mukaisia velvoitteita, ja sen on asetettava niiden täyttäminen etusijalle. Niihin kuuluu parlamentaarisen vakautus- ja assosiaatiovaliokunnan asianmukainen toiminta.

Bosnia ja Hertsegovinalla ei ole kansallista ohjelmaa EU:n säännösten käyttöön ottamiseksi. Ohjelma on oikeudellinen velvoite, josta määrätään vakautus- ja assosiaatiosopimuksessa, ja se on olennaisen tärkeä suunniteltaessa ja virtaviivaistettaessa prosessia, jolla lainsäädäntöä lähennetään EU:n säännösten koko maan tasolla. Hallinnolliset valmiudet ovat heikot, ja tehokkaat koordinoitirakenteet maan 14 aluehallituksen hallinnoimiseksi puuttuvat. Tämän seurauksena Bosnia ja Hertsegovinalla on merkittäviä haasteita EU:n yhdentymistavoitteista johtuvan lainsäädännön täytäntöönpanossa ja sen noudattamisen valvonnassa. EU-jäsenyyden velvoitteiden täyttämiseksi maan on toteutettava huomattavia ja pitkäjänteisiä toimia.

Jotkut EU:n säännösten täytäntöönpanosta vastaavat hallinnolliset elimet, kuten kilpailuneuvosto ja valtioneuvosto, noudattavat etnisiä päätöksentekomenettelyjä. Se tarkoittaa, että vähintään yhden edustajan kustakin kansanryhmästä on tuettava päätöstä, jotta se olisi pätevä. Tämä ei ole vakaus- ja assosiaatiosopimuksen eikä EU:n jäsenyysvelvoitteiden mukaista.

Eriyistä huomiota on kiinnitettävä aloille, joiden osalta Bosnia ja Hertsegovinan valmistelut ovat **alkuvaiheessa** ja joiden osalta tarvitaan huomattavia toimia:

- tavaroiden vapaa liikkuvuus
- sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus
- tietoyhteiskunta ja media
- maatalous ja maaseudun kehittäminen
- kalastus
- liikennepolitiikka
- energia
- talous- ja rahapolitiikka
- tilastot

- sosiaalipolitiikka ja työllisyys
- yritys- ja teollisuuspolitiikka
- aluepolitiikka ja rakennepoliittisten välineiden yhteensovittaminen
- koulutus ja kulttuuri
- kuluttajien ja terveyden suojeleminen
- varainhoidon valvonta

Huomattavia toimia tarvitaan myös aloilla, joilla Bosnia ja Hertsegovina on tehnyt **jonkinasteisia valmisteluja**:

- työntekijöiden vapaa liikkuvuus
- julkiset hankinnat
- yhtiöoikeus
- kilpailupolitiikka
- rahoituspalvelut
- elintarviketurvallisuus-, eläinlääkintä- ja kasvinsuojelupolitiikka
- verotus
- Euroopan laajuiset verkot
- oikeuslaitos ja perusoikeudet
- oikeus, vapaus ja turvallisuus
- tiede ja tutkimus
- ympäristö ja ilmastonmuutos
- tulliliitto
- ulkosuhteet
- ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka
- varainhoitoa ja talousarviota koskevat määräykset

Bosnia ja Hertsegovinan olisi jatkettava toimia aloilla, joiden osalta maa on **kohtuullisesti valmistautunut**:

- pääoman vapaa liikkuvuus
- teollis- ja tekijänoikeuksia koskeva lainsäädäntö

Bosnia ja Hertsegovinalla ei ole mitään sellaisia politiikanaloja, joiden osalta maa olisi **hyvin valmistautunut** tai **edistynyt hyvin** EU-jäsenyydestä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

Kaikilla politiikanaloilla tarvitaan yleisesti ottaen huomattavia oikeudellisen ja institutionaalisen kehityksen sekä hallinnollisten ja täytäntöönpanovalmiuksien mukauttamista, jotta lainsäädäntö voidaan yhdenmukaistaa EU:n säännösten kanssa ja panna se tehokkaasti täytäntöön.

### C. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Bosnia ja Hertsegovina ei vielä täytä riittävästi Kööpenhaminassa vuonna 1993 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston vahvistamia kriteereitä vakaista instituutioista, jotka takaavat demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien noudattamisen sekä vähemmistöjen kunnioittamisen ja suojelemisen. Maan on tässä suhteessa kohdistettava huomattavia ponnisteluja kyseisten kriteereiden täyttämiseen. Sen on vahvistettava instituutioitansa demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien noudattamisen sekä vähemmistöjen kunnioittamisen ja suojelemisen takaamiseksi. Bosnia ja Hertsegovinan on yhdenmukaistettava perustuslaillinen kehityksensä eurooppalaisten normien kanssa ja varmistettava, että sen instituutiot ovat toimintakykyisiä ja pystyvät täyttämään EU-

velvoitteet. Vaikka hajautettu valtionhallinto soveltuu EU:n jäsenyyteen, Bosnia ja Hertsegovinan on uudistettava instituutionsa, jotta se voi tehokkaasti osallistua EU:n päätöksentekoon ja panna säännösten kaikilta osin täytäntöön ja valvoa sen noudattamista.

Bosnia ja Hertsegovinan on parannettava vaalijärjestelmäänsä ja oikeuslaitoksen toimintaa. Sen on myös vahvistettava korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden, mukaan luettuna rahanpesun ja terrorismin, ehkäisyä ja torjuntaa sekä varmistettava rajavalvonta-, maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmien tehokas toiminta. Sen on tehostettava kaikkien kansalaisten perusoikeuksien suojelua muun muassa varmistamalla kansalaisyhteiskuntaa ja sovinnontekoa tukeva toimintaympäristö ja heikossa asemassa olevien ryhmien suojelu ja osallistaminen. Sen on myös saatava päätökseen julkishallinnon uudistuksen päävaiheet.

Taloudellisten jäsenyysehtojen osalta Bosnia ja Hertsegovina on onnistunut jonkin verran vakauttamaan talouttaan. Jotta Bosnia ja Hertsegovina voisi siirtyä kohti toimivaa markkinataloutta Kööpenhaminassa vuonna 1993 vahvistettujen kriteereiden mukaisesti, sen on kiinnitettävä erityistä huomiota päätöksentekomenettelyjensä vauhdittamiseen ja liiketoimintaympäristönsä parantamiseen sekä julkisen sektorin, erityisesti julkisten yritysten, tehokkuuteen ja avoimuuteen. Maan olisi puututtava markkinamekanismien toimivuutta ehkäiseviin seikkoihin, kuten heikkoon oikeusvaltioperiaatteeseen, huomattavaan hallinnolliseen taakkaan, korruptioon, pitkiin ja monimutkaisiin hallinnollisiin menettelyihin sekä maan sisämarkkinoiden erittäin suureen hajanaisuuteen. Jotta Bosnia ja Hertsegovina voi selviytyä kilpailupaineista ja markkinavoimista unionissa keskipitkällä aikavälillä, sen on kiinnitettävä erityistä huomiota koulutuksen huonoon laatuun ja siihen, ettei koulutusta ole räätälöity työmarkkinoiden tarpeisiin, fyysisen pääoman laatuun, kuten liikenteen ja energiainfrastruktuurin riittämättömään kehitykseen, ja maan talousrakenteen hitaaseen mukauttamisvauhtiin.

Bosnia ja Hertsegovinan tuloksia vakaus- ja assosiaatiosopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanossa on parannettava erityisesti sopimuksen parlamentaarisen ulottuvuuden osalta ja hyväksymällä kansallinen suunnitelma EU:n säännösten käyttöön ottamiseksi.

Bosnia ja Hertsegovinan valmiudet täyttää EU:n jäsenyysselvotteet ovat yleisesti ottaen vasta alkuvaiheessa, ja maan on merkittävästi vauhditettava lainsäädännön yhdenmukaistamista EU:n säännösten kanssa ja pantava täytäntöön siihen liittyvää lainsäädäntöä ja valvottava sen noudattamista. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, sijoittautumisoikeuteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen, tietoyhteiskuntaan ja mediaan, maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen, kalastukseen, liikennepolitiikkaan, energiaan, talous- ja rahapolitiikkaan, tilastoihin, sosiaalipolitiikkaan ja työllisyyteen, yritys- ja teollisuuspolitiikkaan, aluepolitiikkaan ja rakennepolitiikan välineiden koordinointiin, koulutukseen ja kulttuuriin, kuluttajien ja terveyden suojeluun sekä varainhoidon valvontaan.

Bosnia ja Hertsegovinan liittyminen Euroopan unioniin vaikuttaisi kaiken kaikkiaan varsin vähän EU:n politiikkoihin, eikä se vaikuttaisi EU:n kykyyn pitää yllä ja syventää omaa kehitystään. Bosnia ja Hertsegovinassa yksilöidyt toiminnalliset kysymykset, jotka liittyvät erityisesti sisäiseen päätöksentekoprosessiin sekä epävarmuuteen ja päällekkäisyyksiin tietyissä toimivaltuuksissa maan eri hallintotasoilla, voisivat vaikuttaa kielteisesti EU:n tason päätöksentekoprosessiin erityisesti niissä kysymyksissä, jotka edellyttävät EU:n jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Bosnia ja Hertsegovinan olisi sen vuoksi käynnistettävä prosessi, jolla puututaan toiminnallisiin kysymyksiin, jotta voidaan täyttää EU:n jäsenyysvaatimukset ja niihin liittyvät velvoitteet.

Komissio katsoo, että Bosnia ja Hertsegovinan kanssa olisi aloitettava neuvottelut Euroopan

unionin liittymisestä heti, kun maa on täyttänyt riittävän hyvin jäsenyysehdot ja erityisesti Kööpenhaminassa vahvistetut poliittiset arviointiperusteet, joissa edellytetään, että maassa on vakaat instituutiot, jotka takaavat demokratian ja oikeusvaltion. Bosnia ja Hertsegovinan on parannettava lainsäädännöllistä ja institutionaalista kehystään perusteellisesti, jotta voidaan varmistaa seuraavien tärkeimpien painopisteiden toteutuminen:

#### *Demokratia / moitteeton toiminta*

1. Varmistetaan, että vaalit järjestetään eurooppalaisten normien mukaisesti panemalla täytäntöön Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston (ODIHR) ja Venetsian komission suositukset, varmistamalla poliittisten puolueiden rahoituksen avoimuus ja järjestämällä kunnallisvaalit Mostarissa.
2. Varmistetaan EU-asioiden koordinoituneen mekanismin toiminnan tulokset kaikilla tasoilla muun muassa kehittämällä ja hyväksymällä kansallinen ohjelma EU:n säännösten käyttöön ottamiseksi.
3. Varmistetaan parlamentaarisen vakautus- ja assosiaatiovaliokunnan asianmukainen toiminta.
4. Parannetaan institutionaalista kehystä, myös perustuslakia, perusteellisesti, jotta voidaan
  - a) varmistaa oikeusvarmuus eri hallintotasojen toimivaltuuksien jakautumisen osalta,
  - b) ottaa käyttöön korvaamislauseke, jolla valtio voi EU:hun liittyessään väliaikaisesti käyttää muiden hallintotasojen toimivaltuuksia EU:n lainsäädännön rikkomisen estämiseksi ja rikkomusten korjaamiseksi,
  - c) taata oikeuslaitoksen ja sen itsehallintoelimen eli korkean tason tuomari- ja syyttäjäneuvoston riippumattomuus,
  - d) uudistaa perustuslakituomioistuin muun muassa ratkaisemalla kansainvälisiä tuomareita koskeva kysymys ja varmistaa sen päätösten täytäntöönpano,
  - e) varmistaa oikeusvarmuus muun muassa perustamalla elin, jonka tehtävänä on varmistaa lainsäädännön yhdenmukainen tulkinta koko Bosnia ja Hertsegovinassa,
  - f) varmistaa kansalaisten yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys erityisesti ottamalla huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö asiassa Sejdić-Finci,
  - g) varmistaa, että kaikki hallinnolliset elimet, joiden tehtävänä on EU:n säännösten täytäntöönpano, perustavat toimintansa ainoastaan ammattitaitoon ja estävät veto-oikeuden käytön päätöksenteossaan EU:n säännösten mukaisesti.
5. Toteutetaan konkreettisia toimia sovinnolle suotuisan ympäristön aikaansaamiseksi, jotta voidaan irrottautua sodan painolastista.

#### *Oikeusvaltioperiaate*

6. Parannetaan oikeuslaitoksen toimintaa hyväksymällä korkean tason tuomari- ja syyttäjäneuvostoa sekä Bosnia ja Hertsegovinan tuomioistuimia koskeva uusi lainsäädäntö eurooppalaisten normien mukaisesti.
7. Parannetaan korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden, mukaan luettuna rahanpesun ja terrorismin, ehkäisyä ja torjuntaa erityisesti seuraavin keinoin:



- a) hyväksytään ja pannaan täytäntöön eturistiriitoja ja ilmiantajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä,
  - b) varmistetaan korruption vastaisten elinten tehokas toiminta ja koordinointi,
  - c) yhdenmukaistetaan lainsäädäntöä ja vahvistetaan julkisiin hankintoihin liittyviä valmiuksia,
  - d) varmistetaan tehokas yhteistyö lainvalvontaviranomaisten ja syyttäjänvirastojen välillä,
  - e) osoitetaan edistymistä tulosten saavuttamisessa järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption, myös korkean tason tapausten, ennakoivasta tutkinnasta, syytteistä ja lopullisista tuomioista,
  - f) torjutaan politisoitumista, uudistetaan julkisten yritysten rakenne ja varmistetaan yksityistämisprosessien avoimuus.
8. Varmistetaan rajavalvontaan ja muuttoliikkeen hallintaan tarvittavien valmiuksien tehokas koordinointi kaikilla tasoilla sekä turvapaikkajärjestelmien toiminta.

#### *Perusoikeudet*

- 9. Parannetaan kaikkien kansalaisten oikeuksien suojelua varmistamalla erityisesti syrjimättömyyttä ja sukupuolten tasa-arvoa koskevan lainsäädännön täytäntöönpano.
- 10. Varmistetaan oikeus elämään ja kidutuksen kieltäminen erityisesti a) poistamalla Serbitasavallan perustuslaissa oleva maininta kuolemanrangaistuksesta ja b) perustamalla kansallinen kidutuksen ja pahoinpitelyn ennaltaehkäisymekanismit.
- 11. Varmistetaan kansalaisyhteiskunnan kannalta suotuisa toimintaympäristö erityisesti siten, että vaalitaan yhdistymis- ja kokoontumisvapautta koskevia eurooppalaisia normeja.
- 12. Taataan sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus sekä toimittajien suojelu erityisesti siten, että a) varmistetaan asianmukaiset oikeudelliset jatkotoimet toimittajiin ja media-alan työntekijöihin kohdistuvien uhkien ja väkivallan johdosta ja b) varmistetaan julkisen yleisradiotoiminnan rahoituksen kestävyys.
- 13. Parannetaan haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien suojelua ja osallistamista erityisesti, kun kyseessä ovat vammaiset, lapset, hlbt-henkilöt, romaaniyhteisö, vangit, maahanmuuttajat ja turvapaikanhakijat sekä kotimaassaan siirtymään joutuneet henkilöt ja pakolaiset Bosnia ja Hertsegovinan rauhaa koskevan yleisen puitesopimuksen liitteen VII kumoamistavoitteen mukaisesti.

#### *Julkishallinnon uudistaminen*

- 14. Saatetaan päätökseen julkishallinnon yleisen toiminnan parantamiseksi toteutettavan uudistuksen keskeiset vaiheet siten, että varmistetaan ammattimainen ja epäpoliittinen virkamieskunta ja koordinoitu maanlaajuinen lähestymistapa politiikantekoon.

Komissio kannustaa Bosnia ja Hertsegovinaa sopimaan kaikilla hallinnon tasoilla sosioekonomisista uudistustoimenpiteistä ja panemaan ne täytäntöön talousuudistusohjelman poliittisen ohjeistuksen mukaisesti.

Komissio myös kannustaa Bosnia ja Hertsegovinaa jatkamaan osallistumista alueelliseen yhteistyöhön ja vahvistamaan kahdenvälisiä suhteita naapurimaiden kanssa muun muassa tekemällä rajasopimuksia ja pyrkimällä kohti kestävästä sovintoa Länsi-Balkanilla.

Komissio suosittaa, että neuvosto keskustelee tästä lausunnosta ja edellä mainittuja tärkeimpiä painopisteitä koskevista jatkotoimista Bosnia ja Hertsegovinan hallitusten muodostamisen jälkeen.

Komissio seuraa Bosnia ja Hertsegovinan edistymistä vakaus- ja assosiaatiosopimuksen institutionaalisen kehyksen osalta ja jatkaa maan taloudellista tukemista liittymistä valmistelevalta tukivälineestä.

Komissio esittää Bosnia ja Hertsegovinaa koskevan raportin osana vuoden 2020 laajentumispakettia. Raportissa tarkastellaan edellä mainittujen tärkeimpien painopisteiden toteutumista maan seuraavien vaiheiden määrittelemiseksi sen pyrkiessä EU:n jäseneksi.