

KONFERENSSI LIITTYMISESTÄ
EUROOPAN UNIONIIN
– MONTENEGRO –

Bryssel, 23. tammikuuta 2026
(OR. en)

AD 2/26

LIMITE

CONF-ME 2

LIITTYMISTÄ KOSKEVA ASIAKIRJA

Asia: EUROOPAN UNIONIN YHTEINEN KANTA
– Luku 32: Varainhoidon valvonta

EUROOPAN UNIONIN YHTEINEN KANTA

Neuvotteluluku 32: Varainhoidon valvonta

Tämä Euroopan unionin kanta on muodostettu Montenegron liittymiskonferenssia koskevan Euroopan unionin yleisen kannan (AD 23/12 CONF-ME 2) perusteella ja erityisesti seuraavia liittymiskonferenssissa hyväksytyjä neuvotteluperiaatteita noudattaen:

- Osapuolten jostakin neuvotteluluvusta aiemmin esittämä näkemys ei vaikuta muista luvuista mahdollisesti muodostettavaan kantaan.
- Neuvottelujen kuluessa eri luvuista aikaansaatuja sopimuksia, edes osittaisia sopimuksia, ei voida katsoa lopullisiksi ennen kuin asiassa on päästy kokonaisratkaisuun.
- Lisäksi noudatetaan neuvottelukehyksen 24, 28, 41 ja 44 kohdassa esitettyjä vaatimuksia.

EU kannustaa Montenegroa jatkamaan lainsäädäntönsä mukauttamista EU:n säännöstöön sekä sen tehokasta täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa ja yleensäkin kehittämään jo ennen liittymistä politiikkoja ja välineitä, jotka vastaavat mahdollisimman tarkasti EU:n politiikkoja ja välineitä.

EU panee merkille, että Montenegro hyväksyy neuvottelukannoissaan AD 8/14 CONF-ME 4 ja AD 30/25 CONF-ME 14 lukua 32 koskevan EU:n säännösten sellaisena kuin se oli voimassa 18. marraskuuta 2025 ja ilmoittaa olevansa valmis panemaan sen täytäntöön siihen päivään mennessä, jona se liittyy Euroopan unioniin.

Julkisen sektorin varainhoidon sisäinen valvonta

EU toteaa, että Montenegro on kehittänyt sisäistä valvontaa ja tarkastusta varten kattavan sääntely-, politiikka-, institutionaalisen ja operatiivisen kehyksen, joka on kansainvälisten normien mukainen. EU odottaa, että julkisen sektorin varainhoidon sisäistä valvontaa koskevaa Montenegron toimintakehystä vahvistetaan edelleen erityisesti julkisten yritysten ja kuntien osalta. Sisäisen valvonnan poliittiset tavoitteet ja toimet ovat osa julkishallinnon uudistusstrategiaa 2022–2026 ja julkisen varainhoidon uudistusohjelmaa 2022–2026. Niillä varmistetaan, että julkisen sektorin varainhoidon sisäisen valvonnan uudistamista ja soveltamista käsitellään erottamattomana osana laajempaa julkishallinnon uudistusta.

EU panee myös merkille, että Montenegro on jatkuvasti parantanut johdon vastuuvollisuuden tosiasiallista täytäntöönpanoa julkishallinnossa tukeakseen edelleen julkisen sektorin varainhoidon sisäisen valvontajärjestelmän toimintaa sekä hallinto- ja talousarvioresurssien tehokasta hallinnointia. EU kehottaa Montenegroa varmistamaan johdon vastuuvollisuutta koskevan sääntelykehyksen täysimääräisen täytäntöönpanon annetun sitoumuksen mukaisesti muun muassa määrittelemällä tehtävät yksityiskohtaisesti sekä lisäämällä toimivallan delegointia, noudattamalla budjettikuria, turvaamalla varoja, asettamalla tavoitteita ja raportoimalla ottaen täysimääräisesti huomioon voimassa olevan talousarvion, meneillään olevan kirjanpidon ja muut sovellettavat uudistukset.

EU toteaa, että julkisen sektorin varainhoidon sisäiseen valvontaan liittyvän primaari- ja sekundaarilainsäädännön päivittämisessä on edistytty jatkuvasti. Tavoitteena on yhdenmukaistaa lainsäädäntöä edelleen EU:n ja kansainvälisten normien kanssa ja vastata käytännön täytäntöönpanoon liittyviin haasteisiin. Tämän vahvistetun kehyksen perusteella EU toteaa, että edistystä on saatu aikaan erityisesti antamalla sekundaarilainsäädäntöä, jossa täsmennetään sisäistä valvontaa koskevat säännöt ja ohjeet ja vahvistetaan hallinnollisia valmiuksia niiden soveltamiseksi koko julkisella sektorilla, myös riskien ja sääntöjenvastaisuuksien hallinnan alalla.

EU on erityisen tyytyväinen viimeisiin sääntelyn parannuksiin, joilla vahvistetaan hallintoa ja johdon vastuuvollisuutta talousarvio- ja henkilöstöhallinnossa, parannetaan sisäisen tarkastuksen laatua ja riippumattomuutta yhdenmukaistamalla sitä kansainvälisten standardien kanssa ja luodaan toimivampi kehys riskinhallintaa ja sääntöjenvastaisuuksien seuranta varten.

EU kannustaa Montenegroa varmistamaan edelleen, että sisäisen valvonnan järjestelmien ja niihin liittyvien säädösten tuleva strateginen kehittäminen on hyvin linjassa julkista varainhoitoa ja julkishallinnon uudistusta koskevaan lainsäädäntöön parhaillaan tehtävien muutosten kanssa. EU kehottaa Montenegroa myös varmistamaan, että sisäisen valvonnan järjestelmien tuleva strateginen kehittäminen kohdistuu julkisten laitosten johdon ja henkilöstön tietoisuuden lisäämiseen siitä, että sisäistä valvontaa ja sisäistä tarkastusta on todella noudatettava talousarvio- ja hallintoresurssien moitteettoman hallinnoinnin varmistamiseksi.

EU panee merkille, että sisäisen tarkastuksen toimintakehyksen vahvistamisessa ja sen toiminnassa on jatkuvasti edistytty parantamalla menetelmiä sekä lisäämällä laadunvarmistusta ja sisäisen tarkastuksen järjestelmän ammattimaistamista, mukaan lukien sisäisten tarkastajien sertifiointi ja koulutus. EU odottaa Montenegron 1) parantavan edelleen sisäisen tarkastuksen toimintojen tuottavuutta vahvistamalla hallintoelinten välistä yhteistyötä ja sisäisiä tarkastuksia; 2) jatkavan hallinnollisten valmiuksien parantamista laajentamalla ammatillista koulutusta ja sertifiointia, jotta voidaan puuttua henkilöstöpulaan ja nopeuttaa työn systematisointiprosessia ja avointen virkojen säännöllistä täyttämistä; 3) parantavan tarkastusten suunnittelua, niiden dokumentointia ja niistä raportointia tuottavuuden lisäämiseksi ja hallinnollisen työtaakan vähentämiseksi. Riskinhallinnan osalta EU panee merkille konkreettisen edistymisen kattavan sääntely- ja institutionaalisen kehyksen luomisessa osana Montenegron julkisen sektorin hallinnoinnin ja sisäisen valvonnan prosesseja. EU panee merkille järjestelmän tehokkuuden lisääntymisen koko julkisella sektorilla, mistä on osoituksena niiden yhteisöjen kasvava määrä, joilla on nimetyt riskinhallintavastaavat ja vakiintuneet riskirekisterit.

EU toteaa sääntöjenvastaisuuksien hallinnoinnin osalta, että sääntelykehys on jo vakiintunut ja siinä annetaan riittävästi ohjeistusta täytäntöönpanoa varten. Sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä ja niihin puuttumista koskevaa yleistä järjestelmää on edelleen yhdenmukaistettu ja vahvistettu selkeyttämällä institutionaalisia velvollisuuksia ja menettelyjä. EU panee lisäksi merkille sääntöjenvastaisuuksien hallinnointia varten nimettyjen virkamiesten määrän kasvun sekä avoimesti ilmoitettujen petosepäilyjen lisääntymisen. EU odottaa Montenegron jatkavan hallinnollisten valmiuksien parantamista varmistaakseen riskien ja sääntöjenvastaisuuksien hallintajärjestelmien tuloksellisemman täytäntöönpanon säännöllisen koulutuksen, laadunvarmistuksen ja sääntöjenvastaisuuksia koskevan keskitetyn raportointi- ja tiedonkeruumekanismien perustamisen avulla.

Lisäksi EU panee merkille, että hallinnollisia valmiuksia on vahvistettu valtion omistamien yritysten ja sosiaaliturvarahastojen tarkastustoimintojen tehostamiseksi ja että niiden parantamiseksi toteutetaan jatkuvia toimenpiteitä.

EU panee myös merkille, että uudella talousarvion tarkastusta koskevalla lailla perustetaan talousarvion tarkastustoimi, joka on sekä organisatorisesti että toiminnallisesti täysin erillään sisäisestä tarkastuksesta. Ottaen huomioon Montenegron sitoumuksen vahvistaa edelleen talousarvion tarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen välistä täydentävyyttä lisätakeilla täytäntöönpanon aikana, EU odottaa Montenegron jatkavan vuoden 2025 lopulla hyväksytyyn uuden talousarvion tarkastusta koskevan lain ja sen asiaankuuluvien muutosten täytäntöönpanoa.

Ulkoinen tarkastus

EU toteaa, että Montenegro on kehittänyt ulkoista tarkastusta varten vankan oikeudellisen kehyksen, joka on EU:n ja kansainvälisten normien ja parhaiden käytäntöjen mukainen. Montenegron valtion tilintarkastuselin on luonut kattavan sääntely-, institutionaalisen ja operatiivisen kehyksen, jossa otetaan huomioon ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (INTOSAI) edistämät periaatteet ja hyvät käytännöt.

Tältä osin EU panee merkille, että Montenegro on varmistanut ylimmän tarkastuselimen taloudellisen, toiminnallisen ja institutionaalisen riippumattomuuden INTOSAI:n standardien mukaisesti, myös perustuslaillaan, ja antamalla asiaa koskevaa lainsäädäntöä. Näin ylin tarkastuselin voi hoitaa tehtävänsä tuloksellisesti ja puolueettomasti. Ylin tarkastuselin suorittaa sekä tilintarkastuksia että tuloksellisuuden tarkastuksia ja parantaa siten julkisen varainhoidon läpinäkyvyyttä sekä siihen liittyvää vastuuvollisuutta ja moitteetonta hallinnointia. EU toteaa ylimmän tarkastuselimen vahvistaneen hallinnollisia resurssejaan, mutta se odottaa silti, että avoinna olevat virat täytetään. EU odottaa Montenegron varmistavan edelleen ylimmän tarkastuselimen taloudellisen, toiminnallisen ja institutionaalisen riippumattomuuden.

Lisäksi EU toteaa, että erityisesti parlamentti on edistynyt tarkastusmenetelmien, raportointikäytäntöjen ja tarkastussuosituksen seurantamekanismien vahvistamisessa, mikä edistää julkisten menojen vaikuttavaa valvontaa ja julkisen sektorin hallinnon tehostamista. EU kehottaa Montenegroa toimittamaan säännöllisesti päivitettyjä tietoja ylimmän tarkastuselimen tarkastushavaintojen jatkotoimista ja odottaa Montenegron parantavan ylimmän tarkastuselimen kertomuksissa esitettyjen havaintojen ja suositusten johdosta toteutettavien toimien täytäntöönpanoa.

Lisäksi EU kehottaa Montenegroa vahvistamaan edelleen ylimmän tarkastuselimen yhteistyötä INTOSAI:n, Euroopan ylimpien tarkastuselinten järjestön (EUROSAI) sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kanssa. EU panee myös merkille Montenegron sitoutuneen tiivistämään yhteistyötä parlamentin ja hallituksen välillä.

EU:n taloudellisten etujen suojaaminen

EU panee merkille Montenegron sitoutuneen noudattamaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 325 artiklaa, mukaan lukien komission ja toimivaltaisten viranomaisten välinen tiivis ja säännöllinen yhteistyö.

EU panee merkille, että Montenegro on saattanut päätökseen prosessin kansallisen lainsäädäntönsä yhdenmukaistamiseksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin 5. heinäkuuta 2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 (PIF-direktiivi) kanssa hyväksymällä 14. lokakuuta 2025 Montenegron rikoslain muuttamista koskevan lain (asetus Montenegron rikoslain muuttamisesta annetun lain hyväksymisestä, nro 01–009/25–1967/2), joka tuli voimaan 22. lokakuuta 2025 (Montenegron virallinen lehti, nro 121/25).

EU toteaa, että valtiovarainministeriön alaisuuteen on nimitetty petostentorjunnan koordinointivirasto (AFCOS), jonka hallinnollisia valmiuksia on vahvistettu. On myös perustettu EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen osallistuvien asianomaisten kansallisten viranomaisten vastaava petostentorjunnan koordinointivirastojen verkosto, ja sitä on vahvistettu koulutuksen avulla.

EU toteaa, että heinäkuussa 2025 hyväksyttiin petosten ja sääntöjenvastaisuuksien torjunnan hallinnointia koskeva kansallinen strategia EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi vuosina 2025–2028 sekä siihen liittyvä toimintasuunnitelma vuosiksi 2025–2026.

EU panee merkille, että tutkintayhteistyö komission kanssa on osoittautunut vaikuttavaksi ja tehokkaaksi ja että Montenegro kerää näyttöä sääntöjenvastaisuuksien raportoinnista jatkamalla sääntöjenvastaisuuksista ilmoittamista sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmässä (IMS).

EU odottaa Montenegron edelleen vahvistavan hallinnollisia valmiuksiaan ja ylläpitävän petostentorjuntaelinten verkostoaan sekä jatkavan nykyiseen kansalliseen petostentorjuntastrategiaan sisältyvän toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa. EU kehottaa Montenegroa varmistamaan, että rahoitussopimuksessa asetettujen velvoitteiden mukainen sääntöjenvastaisuuksista ja petoksista raportoiminen paranee edelleen viime vuosien myönteisen suuntauksen mukaisesti.

Euron suojaaminen rahanväärennykseltä

EU panee merkille, että Montenegro allekirjoitti ja ratifioi väärän rahan valmistamisen vastustamisesta vuonna 1929 tehdyn Geneven yleissopimuksen hyväksymällä 13. lokakuuta 2015 lain väärän rahan valmistamisen vastustamisesta tehdyn Geneven kansainvälisen yleissopimuksen ratifioinnista (Montenegron virallinen lehti – kansainväliset sopimukset, nro 12/15). EU toteaa, että Montenegron oikeudellinen kehys on mukautettu asiaankuuluvaan EU:n säännöstöön euron suojaamiseksi rahanväärennykseltä. Tältä osin Montenegron keskuspankki hyväksyi päätöksen euroseteleiden ja -metallirahojen epäilyttävien kappaleiden käsittelystä ja muusta toiminnasta euron suojaamiseksi rahanväärennykseltä (Montenegron virallinen lehti, nro 35/11 ja 61/18) mukauttaakseen lainsäädäntönsä neuvoston asetukseen (EY) N:o 1338/2001 ja asetuksen (EY) N:o 1338/2001 vaikutusten laajentamisesta annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 1339/2001.

Lisäksi Montenegron keskuspankki hyväksyi päätöksen eurometallirahojen kaltaisista mitaleista ja rahakkeista (Montenegron virallinen lehti, nro 44/14 ja 61/18”) mukauttaakseen lainsäädäntönsä neuvoston asetukseen (EY) N:o 2182/2004, asetuksen (EY) N:o 2182/2004 muuttamisesta annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 46/2009 sekä neuvoston asetukseen (EY) N:o 2183/2004 ja asetuksen (EY) N:o 2183/2004 muuttamisesta annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 47/2009.

EU katsoo Montenegron varmistaneen riittävät hallinnolliset valmiudet väärennettyjen euroseteleiden ja -metallirahojen teknistä analysointia ja luokittelua varten ja ottaneen käyttöön asianmukaisen järjestelmän niiden aitouden tarkistamista varten, mistä on osoituksena se, että Montenegron keskuspankki hyväksyi 31. heinäkuuta 2024 päätöksen seteleiden ja metallirahojen laadusta ja aitoudesta (Montenegron virallinen lehti, nro 78/24). Lisäksi EU panee merkille jatkuvat toimet euron suojaamiseksi rahanväärennykseltä EU:n ja EKP:n yhdenmukaistettujen asetusten ja normien mukaisesti, mukaan lukien säännöllinen yhteistyö ja tietojenvaihto.

EU panee merkille Montenegron aikomuksen osallistua edelleen Perikles IV -ohjelman toimiin ja jatkaa yhteistyötä komission, Euroopan keskuspankin sekä useiden EU:n jäsenvaltioiden keskuspankkien kanssa. EU korostaa, että on tärkeää suojella keskuspankin riippumattomuutta, sen taloudellinen riippumattomuus mukaan lukien, sekä varapääjohtajien ja hallituksen jäsenten läpinäkyviä ja puolueettomia nimityksiä.

EU kehottaa Montenegroa varmistamaan, että kansallisella tutkimuskeskuksella on riittävät hallinnolliset valmiudet teknistä analyysiä varten ja että se jatkaa kansainvälistä yhteistyötä.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen EU toteaa, että tässä vaiheessa tämä luku ei edellytä lisäneuvotteluja.

Koko neuvottelujen ajan seurataan, missä määrin EU:n säännöstö on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ja miten sen täytäntöönpanossa on edetty. EU korostaa kiinnittävänsä erityistä huomiota kaikkien edellä mainittujen seikkojen seurantaan sen varmistamiseksi, että Montenegrolla on hallinnolliset valmiudet valvoa tätä lukua koskevan EU:n säännösten noudattamista. Erityisesti on otettava huomioon tämän luvun yhteydet muihin neuvottelulukuihin. Lopullinen arvio Montenegron lainsäädännön yhdenmukaisuudesta EU:n säännösten kanssa ja sen valmiudesta panna säännöstö täytäntöön voidaan tehdä vasta neuvottelujen myöhemmässä vaiheessa. Kaikkien niiden tietojen lisäksi, joita EU saattaa vaatia tätä lukua koskevia neuvotteluja varten ja jotka on toimitettava konferenssille, EU kehottaa Montenegroa toimittamaan vakautus- ja assosiaationeuvostolle säännöllisesti yksityiskohtaisia kirjallisia tietoja siitä, miten EU:n säännösten täytäntöönpanossa on edetty.

Kaikki edellä mainitut seikat huomioon ottaen EU saattaa palata tähän lukuun myöhemmin.

EU panee merkille, että Montenegro hyväksyy neuvottelukannoissaan AD 8/14 CONF-ME 4 ja AD 30/25 CONF-ME 14 lukua 32 koskevan EU:n säännösten sellaisena kuin se oli voimassa 18. marraskuuta 2025. EU panee lisäksi merkille, että Montenegro ilmoittaa jatkavansa lainsäädäntönsä mukauttamista EU:n säännösten ja voivansa panna sen täytäntöön siihen päivään mennessä, jona se liittyy Euroopan unioniin.

Lisäksi EU muistuttaa, että 18. marraskuuta 2025 ja liittymisajankohdan välillä saatetaan hyväksyä tätä lukua koskevaa uutta säännöstöä.