



Brüssel, 4. november 2025
(OR. en)

14899/25

ELARG 123
COWEB 132
COEST 778

SAATEMÄRKUSED

Saatja: Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor

Kättesaamise
kuupäev: 4. november 2025

Saaja: Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär

Komisjoni dok nr: COM(2025) 690 final

Teema: KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE,
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING
REGIOONIDE KOMITEELE
2025. aasta teatis ELi laienemispoliitika kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2025) 690 final.

Lisatud: COM(2025) 690 final



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 4.11.2025
COM(2025) 690 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

2025. aasta teatis ELi laienemispoliitika kohta

{SWD(2025) 750 final} - {SWD(2025) 751 final} - {SWD(2025) 752 final} -
{SWD(2025) 753 final} - {SWD(2025) 754 final} - {SWD(2025) 755 final} -
{SWD(2025) 756 final} - {SWD(2025) 757 final} - {SWD(2025) 758 final} -
{SWD(2025) 759 final}

2025. AASTA TEATIS ELi LAIENEMISPOLIITIKA KOHTA

I. SISSEJUHATUS

Geopoliitilised probleemid on tugevdanud Euroopa eesmärgiühtsust. Need on kogu Euroopas tugevdanud veendumust, et eurooplased peavad oma julgeoleku ja heaolu kaitsmiseks palju rohkem ära tegema. See tähendab ka Euroopa demokraatlike väärtuste kaitsmist ja uutele ülemaailmsetele julgeolekuohtudele reageerimist. Selles saadab meid edu ainult siis, kui teeme koostööd oma naabritega, et luua tugev, stabiilne, turvaline ja ühtne Euroopa, mis põhineb ühistel demokraatlikel väärtustel. Tänapäeva maailmas on laienemispoliitika oluline geopoliitiline tööriist, mis toetab meie ühist turvalisust, heaolu ja julgeolekut. Ajajärgul, mida iseloomustavad murrangulised ülemaailmsed muutused, ühendab Euroopa Liidu laienemine Euroopat, mis põhineb ühistel väärtustel ja ühisel identiteedil ning kehastab majanduslikku, sotsiaalset ja demokraatlikku mudelit, mis on jätkuvalt inspireeriv ja kõitev.

Laienemisprotsess on endiselt **range, õiglane ja tulemuspõhine** ning põhineb iga laienemisprotsessis osaleva riigi objektiivsetel edusammudel. Laienemise uue hooga kaasnevad suured ootused reformide suhtes. Kandidaatriikidel tuleb viia ellu keerukaid püsivate tagajärgedega reforme, tagades oma majanduse, institutsioonide, demokraatliku süsteemi ja ühiskonna kestva ümberkujundamise, et täielikult kohanduda Euroopa Liidu demokraatlike standardite ja väärtustega. Selle protsessi aluseks peab olema õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste järgimine ning selge kooskõla ELi geopoliitilise suunitlusega. See nõuab laienemisprotsessis osalevate riikide juhtidelt pöördeliste muutuste omaksvõtmist, usalduse loomist ja ühiskonnaülese konsensuse edendamist.

Samal ajal peab EL aitama laienemisprotsessis osalevatel riikidel täita kõiki liikmesuse kriteeriume. Seepärast on EL toetanud institutsioonide tugevdamist, demokraatlikku valitsemistava ja avaliku halduse reformimist. Samuti kiirendas EL **järk-järgult integreerumist**, luues ELi ning kandidaatriikide ja potentsiaalsete kandidaatpiirkondade vahel tugevamaid sidemeid, sealhulgas majanduskasvu kavade¹ kaudu, ning võimaldades neil riikidel ja piirkondadel osaleda teatavates poliitikavaldkondades ja programmides juba enne ELi liikmeks saamist. See tähendab ka seda, et järk-järgult integreerumise eelised tuleb seada sõltuvusse sellest, kui kiiresti liigutakse edasi reformidega, näiteks õigusriigi, põhiõiguste, demokraatia ja laiemalt ühinemisprotsessi põhiküsimuste valdkonnas, ning siduda need ka ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika järgimisega.

Viimase aasta jooksul on tehtud **märkimisväärseid edusamme**. Edu, mida on nüüdseks saavutanud kõige kiiremini ELiga ühinemise poole liikuvad riigid, näitab, et reformid tasuvad end ära. See peaks tugevalt motiveerima kõiki protsessis osalevaid riike.

Iga laienemine on muutnud meie liidu tugevamaks. See edukas tulemus sõltub valmisolekust. Samal ajal, kui tulevased liikmesriigid peavad valmistuma liikmesusega kaasnevateks kohustusteks, peab EL samuti kohanema suurema perena elamiseks. Nii liikmesriikides kui ka laienemisprotsessis osalevates riikides tõhustatakse teavitus- ja kommunikatsioonitegevust, et arutada kodanikega laienemise eeliseid ja väljakutseid.

II. LÄHENEMINE SUUREMALE LIIDULE

¹ Lääne-Balkani ja Moldova majanduskasvu kavad ning Ukraina rahastu.

Praegune on pärast 2010.–2014. aastat esimene komisjoni ametiaeg, mil laienemise teokssaamine on reaalne võimalus, arvestades protsessi kiirenevat tempot mõnes kandidaatriigis. Montenegro ja Albaania on juba teatanud oma **soovist jõuda ühinemisläbirääkimistega lõpule** vastavalt 2026. ja 2027. aastaks. Serbia, Moldova ja Ukraina teatasid hiljuti samuti ühinemisläbirääkimiste lõpuleviimise kavandatud tähtpäevadest. See näitab nende sihikindlust ja komisjon on pühendunud sellele, et toetada neid riike ELi liikmesuse nõuete täitmisel ühinemisprotsessis, mille aluseks on endiselt saavutustel põhineva hindamise põhimõte.

EL peab samuti valmis olema. Seetõttu tegeleb komisjon **laienemiseelse poliitika läbivaatamise ja reformidega**, mille käigus hinnatakse laienemise mõju peamistele poliitikavaldkondadele.

Järgmise **mitmeaastase finantsraamistiku** (2028–2034)² ettepanekus kinnitab komisjon, et laienemine on poliitiliselt ja geostrateegiliselt hädavajalik. Samuti on ettepanekus märgitud, et EL teeb kandidaatriikidega ja potentsiaalsete kandidaatpiirkondadega pühendunult koostööd, et valmistada neid ühinemiseks ette, austades täielikult tulemustel põhinevat protsessi ja olles kindlalt veendunud, et nende riikide tulevik on Euroopa Liidus. Uue instrumendi „Globaalne Euroopa“ raames pakutakse olulist rahalist ja poliitilist toetust, et aidata kandidaatriikidel ja potentsiaalsetel kandidaatpiirkondadel ühinemise teel edasi liikuda.

EL muutis 2020. aastal oma laienemismetoodikat, seades ELi põhialused ja väärtused kindlalt ühinemisprotsessi keskmesse. See annab tulemusi, kui ELiga seotud reformid kandidaatriikides edenevad ja kui kandidaatriigid keskenduvad jätkuvalt ühinemisprotsessi põhiküsimustele ning kui vastuseks sellele võtavad liikmesriigid vastu vajalikud otsused läbirääkimistega edasiliikumiseks. Ühinemisjärgsel perioodil kujutavad **ühinemislepingud** kehtiva liidu *acquis*’ kõrval endast vahendit selle positiivse dünaamika säilimise tagamiseks. Tulevased ühinemislepingud peavad sisaldama tugevamaid kaitseklausleid ühinemisläbirääkimistel võetud kohustuste täitmisel tagasimineku vältimiseks, samuti uutele liikmesriikidele esitatavat nõuet hoida alal ja muuta pöördumatuks õigusriigi tagamisel tehtud edusammud.

III. LAIENEMISPROTSESSIS OSALEVAD RIIgid TEEL ELi

III.1. ÜLEVAADE PEAMISTEST ARENGUSUUNDUMUSTEST

Laiemisprotsess edeneb nüüd kiiremini kui viimase 15 aasta jooksul. Alates 2024. aasta algusest on toimunud üksteist valitsustevahelist konverentsi, neist viis Albaaniaga, neli Montenegroga, üks Ukrainaga ja üks Moldovaga.

Montenegro valitsuse jätkuv poliitiline pühendumus Euroopaga integreerumise strateegilisele eesmärgile on andnud reaalseid tulemusi vajalike reformide elluviimisel ja riigi liikumisel ELiga ühinemise suunas. **Montenegro** on avanud kõik 33 sõelutud läbirääkimispeatükki ja seitse peatükki on esialgselt suletud. Pärast viimast aruannet on toimunud kaks valitsustevahelist konverentsi, mille tulemusel suleti esialgselt veel neli peatükki,³ kuna Montenegro täitis sulgemiskriteeriumid. Seega on Montenegro ELiga ühinemise protsessis kõige kaugemale jõudnud. Edasised edusammud sõltuvad kindlast püsimisest ELi strateegilisel kursil.

² COM (2025) 570 final.

³ 5. peatükk (riigihanked), 7. peatükk (intellektuaalomandit reguleerivad õigusnormid), 10. peatükk (infoühiskond ja meedia) ja 20. peatükk (ettevõtlus- ja tööstuspoliitika).

Pärast 15. oktoobril 2024 toimunud valitsustevahelist konverentsi, millega avati ühinemisläbirääkimised 1. teemaploki (põhiküsimused) üle, saavutasid **Albaaniaga** peetavad ühinemisläbirääkimised enneolematu hoo ning veel neljale valitsustevahelisele konverentsile järgnes läbirääkimiste alustamise viie teemaploki üle. See peegeldab selgelt Albaania kindlat poliitilist pühendumust. Albaania tegi põhiküsimuste teemaplokki kuuluvate reformide elluviimisel jätkuvalt edusamme, mis on seotud eelkõige ulatusliku kohtureformiga ja esimese kohtuastme kontrolliprotsessi lõpuleviimisega, korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse eristruktuuri (SPAK) täiendavate heade tulemustega korruptsioonivastaste juhtumite käsitlemisel, aktiivse rahvusvahelise koostööga organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses ja finantsuurimiste suutlikkuse arendamisega. Rahvusvahemusi ja isikuandmete kaitset käsitlevad olulised õigusaktid on vastu võetud. Ühinemisläbirääkimiste protsessi jätkuv hoog peab kaasa tooma ELiga seotud reformide edasise kiirendamise, eelkõige meediavabaduse valdkonnas, kohtureformide jätkuva elluviimise ja edasised tulemused võitluses organiseeritud kuritegevuse, ebaseadusliku uimastitootmise ja -kaubanduse ning korruptsiooni vastu, eelkõige kõrgel tasemel. Lisaks on jätkuvalt oluline kaasava ja konstruktiivse poliitilise dialoogi toel edendada põhiõigusi, sealhulgas soolist võrdõiguslikkust ja mittediskrimineerimist, lapse õigusi ning õigust omandile.

Ukraina ja Moldova *acquis'* tehniline läbivaatamine (sõelumine) jõudis sel sügisel lõpule. Komisjon esitas mõlema riigi puhul nõukogule sõelumisaruande 1. teemaploki (põhiküsimused), 2. teemaploki (siseturg), 3. teemaploki (konkurentsivõime ja kaasav majanduskasv) ja 6. teemaploki (välissuhted) kohta. 2025. aasta mais võtsid nii Ukraina kui ka Moldova kooskõlas sõelumisaruandes esitatud suunistega vastu tegevuskavad õigusriigi, avaliku halduse ja demokraatlike institutsioonide toimimise valdkonnas. Ukraina võttis vastu ka rahvusvahemuste tegevuskava. Oluline on säilitada õigusriigi valdkonnas kindel pühendumus korruptsioonivastaste meetmete rakendamisele, sealhulgas korruptsioonivastasele võitlusele. Komisjon tuletab meelde oma hinnangut, et põhiküsimuste, siseturu ja välissuhte teemaplokid on avamiseks valmis.

Venemaa agressioonisõjast tingitud raskuste taustal on **Ukraina** näidanud üles kindlat pühendumist ELiga ühinemisele, liikudes oluliste reformide elluviimisel edasi, kuid korruptsioonivastases võitluses on vaja teha täiendavaid ja järjepidevaid edusamme. Ukraina kava on täitnud kesksel rollil reformide suunamisel ja liidu *acquis'*ga kooskõla saavutamise edendamisel, kinnitades tingimuslikkuse vastupidavust ka erandlike asjaolude korral. Juba võetud meetmed (alates korruptsioonivastaste meetmete tugevdamisest kuni avaliku halduse parandamiseni) panevad aluse majanduse taastumisele ja avavad võimalusi erasektori suuremaks kaasamiseks. Väga oluline on säilitada see hoog ja vältida tagasilangust, eelkõige korruptsioonivastase võitluse valdkonnas. Ka järk-järgult ühtsele turule integreerumisel on tehtud märkimisväärsed edusamme, mis juba toovad Ukrainat ELile lähemale. 1. jaanuaril 2026 jõustub esimene otsus, millega Ukrainale laiendatakse siseturu kohtlemist, nimelt rändluse valdkonnas („rändle nagu kodus“).

Moldova on teinud ühinemisprotsessis üha kiiremaid edusamme ja süvendanud märkimisväärselt koostööd ELiga vaatamata pidevatele hübriidohtudele ning katsetele destabiliseerida riiki ja ELiga ühinemise kurssi. Moldova sihikindlust ELiga ühinemisel kinnitasid taas ka 28. septembril 2025 toimunud parlamendivalimised, mille tulemuste kohaselt soovib enamik inimesi, et riik liiguks ELiga ühinemise teel edasi. ELi ja Moldova esimene tippkohtumine 4. juulil 2025 avas koostöö ja integratsiooni uue tasandi. Samal ajal on astunud konkreetseid samme Moldova järkjärguliseks integreerimiseks ühtse turu peamistesse osadesse, sealhulgas rändluse valdkonnas alates 1. jaanuarist 2026 („rändle nagu kodus“).

Serbia puhul on 35 läbirääkimispeatükist avatud 22, millest kaks on esialgselt suletud. Viimati avati 2021. aasta detsembris 4. teemaplokk (roheline tegevuskava ja kestlik ühendatus). Valitsuse sõnul on ELi liikmesus jätkuvalt riigi strateegiline eesmärk, kuid reformide tegelik elluviimine on märkimisväärselt aeglustunud. Serbial tuleb teha usutavaid reforme kõigis valdkondades, eelkõige ühinemisprotsessi põhiküsimuste valdkonnas, ja kiirendada oma õigusnormide liidu *acquis*'ga vastavusse viimist, sealhulgas viia oma poliitika järk-järgult paremini kooskõlla ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga. Serbia peab võtma ka oluliselt suurema vastutuse proaktiivse ja objektiivsema kommunikatsiooni eest ELiga ühinemise protsessi teemal ning vältima ELi vastast retoorikat. Serbia ühiskonna polariseerumine on süvenenud üliõpilaste ja kodanike massimeeleavalduste taustal, mis toimuvad alates 2024. aasta novembrist ja peegeldavad kodanike rahulolematust korruptsiooniga ning vastutuse ja läbipaistvuse tajutava puudumisega, millele on lisandunud meeleavaldajate suhtes ülemäärase jõu kasutamise juhtumid ja kodanikuühiskonnale avaldatav surve.

ELi vahendatud dialoogi raames peaksid nii Serbia kui ka Kosovo täitma oma kohustused, mis tulenevad suhete normaliseerimisele suunatud lepingust ja selle rakenduslisast, samuti kõigist varasematest dialoogi raames sõlmitud kokkulepetest. ELi vahendatud dialoogi eesmärk on edendada koostööd, teha ELiga ühinemise protsessis edusamme ja parandada inimeste elukvaliteeti.

Põhja-Makedoonias ei ole veel vastu võetud vajalikke põhiseaduse muudatusi, millega hõlmatakse põhiseadusega riigi piirides elavad ja muudesse rahvustesse kuuluvad kodanikud, näiteks bulgaarlased, nagu on osutatud nõukogu 2022. aasta juuli järeldustes, kuigi riik kohustus algatama ja saavutama nende muudatuste tegemise. Valitsus jätkas tööd õigusriigi, avaliku halduse reformi ja demokraatlike institutsioonide toimimise tegevuskavadega ning vähemuste õiguste kaitse tegevuskavaga. Põhja-Makedoonia peaks suurendama jõupingutusi õigusriigi põhimõtte järgimiseks, eelkõige kaitstes kohtusüsteemi sõltumatust ja usaldusväärsust ning tõhustades võitlust korruptsiooni vastu.

Bosnias ja Hertsegoviinas tekkisid aruandeperioodil poliitilised pinged, kui valitsuskoalitsioon lagunes ja reformidega oli jõutud ummikseisu. Parlament võttis vastu andmekaitset ja piirikontrolli käsitlevad õigusaktid ning riik sõlmis Frontexiga staatust käsitleva kokkuleppe. 2025. aasta septembris esitas Bosnia ja Hertsegoviina komisjonile heakskiitmiseks oma reformikava. *Serblaste Vabariigi* üksus võttis vastu seadused, mis õhustavad põhiseaduslikku ja õiguskorda ning riigiasutuste toimimist. Konstitutsioonikohus tunnistas need seadused kehtetuks. Pärast süüdimõistva kohtuotsuse kinnitamist apellatsioonimenetluses vabastati *Serblaste Vabariigi* üksuse president ametist ja 23. novembriks kavandati ennetähtaegsed valimised. Oktoobris nimetas *Serblaste Vabariigi* üksuse rahvuskogu kuni valimiseni ametisse presidendi kohusetäitja, lõpetas ametisoleva presidendi ametiaja ja tühistas kuus põhiseadusevastaseks kuulutatud seadust, et pingelist poliitilist olukorda leevendada. Riik peab astuma asjakohaseid samme esimese valitsustevahelise konverentsi pidamiseks, alustades kohtureformi seaduste vastuvõtmisest ja pealäbirääkija ametisse nimetamisest. Bosnialt ja Hertsegoviinalt oodatakse pooleliolevate põhiseadus- ja valimisreformide kiiret lõpuleviimist. Eelseisvate ühinemisläbirääkimiste kontekstis tuleb ellu viia riigi institutsioonide reform, et tagada nende toimimine ja mittediskrimineerimine.

Kosovo* on jätkuvalt pühendunud ELiga ühinemisele ja avalikkuse toetus sellele kursile on suur. Selleks vajalike meetmete edenemist pärssis aga lõhestav sisepoliitika, parlamendi

* Kõnealune nimetus ei piira seisukohti staatuse suhtes ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1244/1999 ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta.

tegevuse aeglustumine veebruaris toimunud parlamendivalimiste eel ning pikaajaline poliitiline ummikseis pärast valimisi. Komisjon astus 2025. aasta mais esimesed sammud kehtivate meetmete järkjärguliseks tühistamiseks. Järgmised sammud sõltuvad pingete jätkuvast leevendamisest Kosovo põhjaosas. Komisjon kavatab meetmeid täiendavalt tühistada tingimusel, et pärast kohalike omavalitsuste valimisi toimub Kosovo põhjaosas võimu nõuetekohane üleminek ja et pingete leevendamine jätkub.

ELi vahendatud dialoogi raames peaksid nii Kosovo kui ka Serbia täitma oma kohustused, mis tulenevad suhete normaliseerimisele suunatud lepingust ja selle rakenduslisast, samuti kõigist varasematest dialoogi raames sõlmitud kokkulepetest. ELi vahendatud dialoogi eesmärk on edendada koostööd, teha ELiga ühinemise protsessis edusamme ja parandada inimeste elukvaliteeti. Kosovolt oodatakse pikaajaliste lahenduste leidmist, et tagada kõigile kogukondadele juurdepääs põhilistele avalikele teenustele, sh kooskõlas dialoogi raames võetud kohustustega.

Türgi on kandidaatriik ja ELi oluline partner. Kooskõlas Euroopa Ülemkogu 2024. aasta aprilli järeldustega⁴ on EL jätkanud Türgiga suhete edendamist järk-järgult, proportsionaalselt ja tagasipöörataval viisil. Nagu nõukogu 2024. aasta detsembris kordas,⁵ on ELil strateegiline huvi Vahemere idaosa stabiilsuse ja turvalisuse ning Türgiga koostööpõhiste ja vastastikku kasulike suhete arendamise vastu. ELi ja Türgi koostöö edasisel tõhustamisel peab EL eriti tähtsaks Küprose konflikti lahendamiseks peetavate kõneluste taasalgustamist ja edenemist. Türgilt oodatakse rahvusvahelise õiguse, heanaaberlike suhete ja ELi liikmesriikide suveräänsuse austamist. EL ja Türgi käsitlesid ühist huvi pakkuvaid küsimusi, sealhulgas tolliliidu rakendamist, majandusküsimusi, rände haldamist, rohe- ja digipööret, kliimamuutusi, välis- ja julgeolekupoliitikat, eelkõige piirkonnas toimuvat, ning ühendatust, sealhulgas ministrite 2025. aasta oktoobri kohtumise raames, mis oli pühendatud piirkondadevahelisele julgeolekule ja ühendatusele. ELil on strateegiline huvi arendada vastupidavaid ja tõhusaid transpordi-, energia- ja digiühendusi, mis ühendavad Kesk-Aasiat Lõuna-Kaukaasiaga ja sealt edasi ELiga. Viimase aasta jooksul peeti kooskõlas asjakohaste nõukogu järeldustega kõrgetasemelisi dialooge majanduse, kaubanduse, rände ja julgeoleku ning kliima teemal. Samal ajal valmistab jätkuvalt suurt muret olukorra edasine halvenemine demokraatlike standardite, õigusriigi põhimõtte, kohtusüsteemi sõltumatuse ja põhiõiguste austamise vallas. Alates 2025. aasta algusest on valitud ametiisikute, opositsioonitegelaste ja -erakondade, poliitiliste aktivistide, kodanikuühiskonna ja ettevõtjate esindajate, ajakirjanike ja teiste isikute suhtes algatatud arvukalt kohtumenetlusi, neid on vahistatud ja neile on esitatud süüdistusi, mis tõstatab küsimusi demokraatlike väärtuste järgimise kohta Türgis. Dialoog õigusriigi teemal on ELi ja Türgi suhete lahutamatu osa ning seda murettekitavat arengut käsitletakse ka edaspidi.

Gruusia puhul tegi Euroopa Ülemkogu⁶ 2024. aasta juunis ja oktoobris järelduse, et Gruusia valitsuse tegevussuund seab ohtu riigi liikumise ELiga ühinemise suunas ja on ühinemisprotsessi *de facto* peatanud. 2024. aasta detsembris avaldas Euroopa Ülemkogu kahetsust Gruusia valitsuse otsuse üle peatada riigi ELiga ühinemise protsess kuni 2028. aastani. Sellest ajast alates on olukord märkimisväärselt halvenenud. Demokraatia osas on Gruusias toimunud tõsine tagasilangus: õigusriigi põhimõtte järgimine kahaneb kiiresti ja põhiõigusi piiratakse oluliselt. Valitsuse süsteemsed ja süstemaatilised repressiivsed meetmed, sealhulgas kodanikuühiskonna tegutsemisruumi, põhiõigusi ja sõltumatu meedia toimimist piiravad õigusaktid, samuti LGBTIQ-inimeste vastu suunatud meetmed,

⁴ EUCO 12/24.

⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/et/pdf>

⁶ EUCO 15/24; EUCO 25/24.

õiguskaitseasutuste poolt karistamatult ülemäärase jõu kasutamine ning vaenulik retoorika ELi suhtes, on tugevas vastuolus ELi väärtuste ja ELi kandidaatriigilt oodatava tegevusega. Lisaks on toimunud märkimisväärne tagasimineku nende üheksa sammu osas, mis on esitatud kandidaatriigi staatust käsitlevas komisjoni soovitusel. See viib Gruusia ELiga ühinemise eesmärgist veelgi kaugemale. Institutsioone, mille eesmärk on tagada õigusriigi põhimõtte järgimine, on ära kasutatud erakondlikel eesmärkidel, õõnestades seeläbi nende usaldusväärsust. Valitsus ei ole astunud ühtegi sammu, et seda suunda muuta ja tuua riik tagasi ELiga ühinemise teele. Juhtivate opositsioonitegelaste vangistamine ning valitseva erakonna teadaanne kavatsuse kohta keelustada teatavad opositsioonierakonnad ja nendega seotud isikud kujutavad endast otsest rünnakut demokraatliku pluralismi vastu.

Albaania, Montenegro, Põhja-Makedoonia ning Bosnia ja Hertsegoviina säilitasid täieliku vastavuse **ELi ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale**. Bosnias ja Hertsegoviinas on sanktsioonide rakendamine endiselt problemaatiline ning riigilt oodatakse, et ta jätkaks sanktsioonide rakendamise ja jõustamise suutlikkuse suurendamist. Kosovo järgis jätkuvalt vabatahtlikult ELi ühist välis- ja julgeolekupoliitikat ning ELi sanktsioone. See osutab, et Kosovo on ELi väärtustele selgelt pühendunud, mille üle EL on korduvalt heameelt väljendanud. Selleks et kajastada Kosovo lähenemist ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale ELi ja Kosovo vahelise stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu raames, võtab komisjon alates järgmisest aastast kasutusele eraldi 31. peatüki. Ukraina ja Moldova üldine vastavusmäär oli jätkuvalt väga kõrge.

Serbia poliitika vastavus ELi ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale on endiselt vähenenud. Serbia jätkas ELiga koostööd sanktsioonidest kõrvalhoidmise valdkonnas, kuid tal tuleb oma vastavusmäära märkimisväärselt parandada, et liikuda ELiga ühinemise suunas. Venemaa kodanike võimalus saada kiiresti viisavabalt ELi reisimise õigus, omandades Serbia kodakondsuse, kujutab endast ELi jaoks potentsiaalset julgeolekuriski. **Gruusia** poliitika vastavus ELi ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale vähenes ja vastavusmäär on endiselt madal. Endiselt valmistab muret ühiselt prioriteetseks loetavate ja majanduslikult kriitilise tähtsusega kaupade reeksport. Lennud Gruusiast erinevatesse sihtkohtadesse Venemaal suurenesid jätkuvalt märkimisväärselt. Gruusia peaks tõhustama koostööd, et vältida olukorda, kus tema territooriumi ja/või Gruusias registreeritud juriidilisi isikuid kasutatakse ELi sanktsioonidest kõrvalhoidmiseks. **Türgi** ei ole teinud edusamme oma poliitika ELi välis- ja julgeolekupoliitikaga vastavusse viimisel ja vastavusmäär oli aruandeperioodil endiselt väga madal. Türgi teeb ELiga koostööd, et peatada ELi Venemaa-vastastest sanktsioonidest kõrvalhoidmine, ja on saavutanud ka mõningaid tulemusi ning teda innustatakse seda koostööd jätkama ja tõhustama. Kandidaatriikidelt, kes ei ole seda veel teinud, oodatakse, et nad täidaksid esmajärjekorras endale võetud kohustused ja parandaksid vastavalt läbirääkimisraamistikule oma poliitika kooskõla ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga, sealhulgas sanktsioonide valdkonnas, ning väldiksid meetmeid ja avaldusi, mis on vastuolus ELi välispoliitiliste seisukohtadega.

III.2. ÜHINEMISPROTSESSI PÕHIKÜSIMUSED

ELiga ühinemise protsessi põhiküsimused, mis peegeldavad ELi väärtusi ja põhimõtteid, on **õigusriik, põhiõigused, demokraatlike institutsioonide toimimine, avaliku halduse reform ja majanduslikud kriteeriumid**. Usutavad reformid ja tagasipööramatud edusammud põhiküsimustes on hädavajalikud selleks, et inimesed oleksid seaduse ees ja seaduse alusel võrdsed ning et nad saaksid oma põhiõigusi tegelikkuses kasutada. Laienemisprotsessis osalevad riigid peavad tingimata nendes valdkondades häid tulemusi saavutama, et liikuda ELiga ühinemise suunas. Õigusriik ja hea valitsemistava tagavad

õiguskindluse ning toimivad vundamendina, mis võimaldab suurendada konkurentsivõimet ning luua välismaiste otseinvesteeringute, sotsiaalmajandusliku arengu ja heaolu jaoks vajalikke tingimusi. Stabiilsed institutsioonid on hädavajalikud liidu *acquis*⁷ järgimiseks kõigis poliitikavaldkondades, sealhulgas ELi antava märkimisväärse finantsabi haldamiseks. Jätkuvalt on oluline tagada, et laienemisprotsessis osalevad riigid koguksid usaldusväärset ametlikku statistikat.

Viimase aasta jooksul on põhiküsimustega seotud reformide elluviimisel edusamme täheldatud eelkõige Montenegros, Albaanias, Moldovas ja Ukrainas. Seevastu Gruusias toimus põhiküsimustes drastiline tagasimine.

2025. aastal (nagu ka 2024. aastal), hõlmab õigusriigi olukorda käsitlev aruanne⁷ ELi liikmesriikide kõrval nelja kandidaatriiki – Albaaniat, Põhja-Makedooniat, Montenegrot ja Serbiat. See on ka järkjärgulise integratsiooni element, mille eesmärk on kindlalt ja pöördumatult kinnistada demokraatia ja õigusriigi põhimõtte laienemisprotsessis osalevates riikides enne ja pärast nende ühinemist ELiga. See aruanne täiendab laienemisarundeid, milles käsitletakse põhjalikult demokraatlike institutsioonide toimimise, õigusriigi põhimõtte ja põhiõiguste kõiki aspekte ning kõiki liidu *acquis*⁷ peatükke.

Demokraatlike institutsioonide toimimine

Stabiilsed ja konsolideeritud **demokraatlikud institutsioonid** on endiselt ühinemisprotsessis kesksel kohal ja poliitilise stabiilsuse seisukohast üliolulised. Mitmes laienemisprotsessis osalevas riigis takistasid demokraatlikke protsesse jätkuvalt polariseerumise, piiratud parlamentaarse järelevalve ja avaliku konsultatsiooni raamistike nõrga rakendamisega seotud probleemid. Gruusias halvenes demokraatia olukord märkimisväärselt ning demokraatia nõuetekohaseks toimimiseks hädavajalikud institutsioonid ja organid ei olnud erapooletud ega sõltumatud. Mitmes riigis olid valimisprotsessid üldiselt rahumeelsed, konkurentsipõhised ja professionaalselt läbi viidud. Mõnes riigis on siiski vaja viia ellu olulisi reforme, et rakendada Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo ning Veneetsia komisjoni soovitusi, eelkõige soovitus suurendada üldsuse usaldust valimisprotsesside vastu. Gruusias iseloomustasid 2024. aasta oktoobris toimunud parlamendivalimisi ja 2025. aasta oktoobris toimunud kohalikke valimisi suur polariseerumine ja demokraatia tagasilangus, sealhulgas teated valijate hirmutamise, sundimisest ja survestamisest, mis tekitasid muret inimeste võimaluse pärast kujundada vabalt oma arvamust ja hääletada ilma kättemaksuhirmuta. Moldova muutis oma õigusraamistikku, et võidelda valimistesse välissekkumise ja valimiskorruptsiooni ohtudega; oluline on jätkata tööd valimistega seotud õigusaktide Euroopa standarditega vastavusse viimiseks.

Kuigi paljudes riikides on olemas õigusraamistikud, mis pakuvad **kodanikuühiskonnale** toetavat keskkonda, on rakendamisega seotud raskused põhjustanud püsivaid probleeme, eriti seoses riiklikelt ametiasutustelt saadava piiratud rahastamisega ja sisulise konsulteerimisega. Lisaks tekitavad piiravate seaduste kehtestamine ja vaigistushagide kasutamine teatavates riikides tõsist muret kodanikuühiskonna tegutsemisruumi ahenemise pärast. Gruusias vastu võetud ja jõustatud piiravad seadused, mis on suunatud aktivistide, kodanikuühiskonna ja sõltumatu meedia vastu, ohustavad demokraatlike aluste püsijäämist ning on kandidaatriikide seas enneolematud. Samuti avaldavad vahistamised ja muud sunnimeetmed, mida kohaldatakse seoses meeleavaldustega Gruusias, aga ka Serbias, kodanikuühiskonnale heidutavat mõju, mida süvendavad verbaalsed rünnakud ja laimukampaaniad, sealhulgas kõrgete ametnike poolt. Türgis on kodanikuühiskonna tegutsemisruum ametiasutuste pideva

⁷ COM (2025) 900 final.

kohtu- ja haldussurve tõttu veelgi kahanenud. Mõnes riigis on areng siiski olnud julgustav; näiteks Põhja-Makedoonias hakkas tegutsema valitsuse ja kodanikuühiskonna koostöönõukogu ning Ukrainas võeti vastu kolm seadust, mille eesmärk on tugevdada kodanike ja kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamist ja nendega konsulteerimist.

Avaliku halduse reformimine

Avaliku halduse reformimist käsitlevate soovitude rakendamisel on üldiselt tehtud vähe edusamme. Kandidaatriigid näitavad küll üles valmisolekut võtta vastu vajalikud strateegilised raamistikud ja poliitika kavandamise vahendid, kuid rakendamine venib. Selle peamisteks põhjusteks on vähene haldussuutlikkus, vajadus muuta halduskultuuri, et toetada reforme pikas perspektiivis, ning ebapiisav poliitiline omalus. Avaliku teenistuse politiseerimine on personalijuhtimise seisukohast endiselt väga oluline probleem. Vastutavuse kultuuri tagamisel on vaja teha edusamme, kuna olulised institutsioonid, nagu riigi parlament või kõrgeim kontrolliasutus, ei rakenda täiel määral oma potentsiaali valitsuste kontrollimisel avaliku halduse küsimustes.

Kõik riigid on kehtestanud **riigi rahanduse juhtimiseks** usaldusväärse ja asjakohase strateegilise raamistiku. Edusammud on endiselt üsna vähesed selliste oluliste aspektide puhul nagu sõltumatute eelarvenõukogude ja -süsteemide loomine eelarvedistsipliini ja maksutulude jälgimiseks, avaliku sektori investeeringute juhtimine ning strateegilise planeerimise sidumine keskpika perioodi eelarveraamistikega.

Kohtusüsteem ja põhiõigused

Enamik laienemisprotsessis osalevaid riike on jätkanud investeerimist oma **kohtusüsteemi** toimimisse, viies ellu valdkondlikke reforme. Nende reformide mõju ei ole siiski ühene. Albaanias, Ukrainas ja Moldovas jätkati sõltumatuse ja vastutavuse tugevdamist, sealhulgas kontrolliprotsesside ning juhtorganite parema tulemuspõhise ja läbipaistva ametisse nimetamise ja toimimise kaudu. Montenegros on pärast 2024. aasta intensiivset reformimisetappi kohtusüsteemi sõltumatust, erapooletust ja vastutavust tagava täiustatud õigusraamistiku rakendamine andnud mõningaid esialgseid positiivseid tulemusi. Samal ajal on Türgis ja teataval määral ka Serbias õigusriiki ja demokraatiat õnestanud lubamatu mõjutamine ja kohtusüsteemi sõltumatuse piiramise katsed. Gruusias kahjustasid õiguslikud muudatused tõsiselt kohtusüsteemi sõltumatust ja terviklikkust, suurendades kohtusüsteemi kaaperdamise ohtu. Teistes riikides (näiteks Põhja-Makedoonias, Bosnias ja Hertsegoviinas, Kosovos) on tehtud piiratud edusamme selle sektori kohta antud peamiste soovitude järgimisel. Kõigis riikides eeldab Euroopa standarditele vastavuse saavutamine pidevat reformimist, juhtorganite suutlikkuse suurendamist ning asjakohaste inim-, tehniliste ja rahaliste ressursside eraldamist.

Korruptsioon on jätkuvalt suur probleem, mida laienemisprotsessis osalevad riigid peavad esmajärjekorras käsitlema. Albaanias ja Moldovas on astunud täiendavaid samme, et tugevdada õigus- ja institutsioonilisi raamistikke korruptsiooni ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks, samal ajal kui Montenegros tegeletakse eelmisel aastal vastu võetud paranduste konsolideerimisega. Ukrainas vastu võetud seadusandlike muudatustega kaasnes korruptsioonivastasele võitlusele spetsialiseerunud asutuste nõrgestamise risk, kuid need tühistati kiiresti. Vältida tuleb igasugust tegevust, mis nõrgestab jõulisi korruptsioonivastaseid reforme või pöörab need tagasi. Tegeleda tuleb mitmesuguste riigi kaaperdamise ohtudega, eriti Bosnias ja Hertsegoviinas, Gruusias, Serbias ja Türgis. Suurkorruptsioon, organiseeritud kuritegevus, maksupettused ja erahuvide ebaproportsionaalne mõju poliitilisele, majanduslikule ja avalikule sfäärile nõuavad otsustavat tegutsemist, et tagada laienemisprotsessis osalevates riikides õigusriik ja

majanduse areng. Oluline on tagada poliitiline tahe ning pühendumine läbipaistvuse ja usaldusväarsuse parandamisele, sealhulgas tõhusad vara deklareerimise ning huvide konfliktide tuvastamise ja leevendamise süsteemid. Vaja on terviklikku lähenemisviisi, mis hõlmab korruptsioonivastaste strateegiate järjepidevat rakendamist ning korruptsioonivastaste asutuste tulemuslikkuse, sõltumatuse ja piisavate ressursside tagamist. Kuigi tulemused on järk-järgult paranenud, eelkõige Albaanias, Kosovos, Montenegros, Moldovas ja Ukrainas, tuleb kõigis laienemisprotsessis osalevates riikides jätkata ja intensiivistada edasisi jõupingutusi korruptsioonijuhtumite uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks, eelkõige kõrgematel tasanditel. Täiendavaid jõupingutusi on vaja ka uuriva ajakirjanduse ja kodanikuühiskonna jaoks toetava keskkonna loomiseks ja selle säilitamiseks.

Põhiõiguste austamise, kaitse ja järgimise õigusraamistikud on üldiselt olemas ning enamikus laienemisprotsessis osalevates riikides on tehtud edusamme riigisisese õiguse liidu *acquis*'ga vastavusse viimisel. Õigusnormide vastavusse viimisel esineb siiski endiselt lünki, eelkõige andmekaitse, menetlusõiguste ja kuriteoohvrite õiguste, meediavabaduse, diskrimineerimiskeelu, vaenukuritegude ja vaenukõne, puuetega inimeste õiguste, sealhulgas ligipääsetavuse, võrdõiguslikkuse, LGBTIQ-inimeste õiguste ja soolise vägivalla puhul. Mõnes riigis on inimõiguste jõustamine halvenenud ning kõikides riikides nõuab see rahvusvaheliste ja Euroopa järelevalveasutuste, ombudsmani või riiklike inimõiguste kaitse asutuste, võrdõiguslikkust edendavate asutuste ja andmekaitseasutuste soovitude süstemaatilisemat järgimist. Need asutused vajavad ka täiendavaid ja alalisi ressursse. Samuti tuleb tugevdada nende sõltumatust. Kõikides riikides tuleb tagada Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste täitmine. Endiselt valmistavad muret kinnipidamistingimused ning piinamise ja väärkohtlemise ennetamise meetmed (eelkõige Põhja-Makedoonias, Ukrainas, Moldovas ja Gruusias). Mõnes riigis, näiteks Serbias, Türgis ja Gruusias, on ühinemis-, kogunemis- ja sõnavabaduse piirangud suurenenud, viimases ka repressiivsete õigusnormide kehtestamise kaudu.

Sõnavabadus, meediavabadus ja meedia mitmekesisus on demokraatliku ühiskonna alustalad. Montenegros ja Põhja-Makedoonias võib täheldada mõningaid edusamme. Üldiselt iseloomustab meediasektorit enamikus laienemisprotsessis osalevates riikides endiselt meedia kontsentreerumine ja poliitiline mõju ning sektor on laialdaselt avatud välisriigist lähtuvate infomanipulatsioonide ja sekkumiste suhtes. Tuleb tagada reguleerivate asutuste ja avalik-õiguslike ringhäälinguorganisatsioonide sõltumatus ning teha täiendavaid jõupingutusi meedia mitmekesisuse ja sõltumatuse, meediakajastuste kvaliteedi ja ajakirjanike töötingimuste parandamiseks. Mitmes riigis sages ajakirjanike hirmutamine, mis hõlmas vaigistushagisid, ähvardusi, kättemaksumeetmeid, füüsilisi rünnakuid ja kinnipidamisi ning tõi kaasa tagasilanguse Serbias, Gruusias ja Türgis. Õiguskaitse- ja kohtuasutused peavad süstemaatiliselt rakendama järelmeetmeid.

Vaja on pidevaid jõupingutusi, et parandada riigisisese õiguse kooskõla liidu *acquis*'ga ning tagada võrdõiguslikkust ja **diskrimineerimiskeeldu** käsitlevate õigusnormide tulemuslik rakendamine, võidelda vaenukuritegude ja vaenukõne vastu ning lõpetada romade, LGBTIQ-inimeste, puuetega inimeste ja vähemuste hulka kuuluvate inimeste jätkuv diskrimineerimine. **Sooline vägivald** ja eelkõige koduvägivald on laienemisprotsessis osalevates riikides endiselt laialt levinud, mistõttu on vaja teha jõupingutusi, et tagada vägivallaohvritele suunatud spetsialiseeritud tugiteenuste tegelik kättesaadavus ja suutlikkus. **Lastekaitset** on tugevdatud, eelkõige Ukrainas, kuid kõik riigid peaksid jätkuvalt seadma prioriteediks lastekaitse süsteemide süstemaatilise integreerimise ning kiirendama vanemliku hoolitsuseta laste ja **puuetega inimeste** (sealhulgas laste) deinstitutionaliseerimist.

Õigus, vabadus ja turvalisus

Jätkuvalt tehti edusamme **raske ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemisel**, et takistada laienemisprotsessis osalevatest riikidest pärit kuritegelike rühmituste tegevust nii riigisiselt kui ka rahvusvahelisel tasandil, sealhulgas ELis. Püüdlused saavutada häid tulemusi kuritegude uurimisel, süüdistuste esitamisel ja lõplike süüdimõistvate kohtuotsuste tegemisel kõigis raske ja organiseeritud kuritegevuse valdkondades on andnud mõningaid tulemusi, kajastades olukorra jätkuvat üldist paranemist, ning neid tuleks jätkata. Laienemisprotsessis osalevad riigid peaksid tugevdama oma suutlikkust viia läbi jälitusteabel põhinevaid ennetavaid uurimisi, et tegeleda keeruliste organiseeritud kuritegevuse juhtumitega. Mõnes riigis, eelkõige Albaanias, paranes spetsialiseerunud prokuratuuri suutlikkus viia kuritegelikud ühendused tulemuslikult kohtu ette ja seda tuleks veelgi arendada. Mitmes riigis, eelkõige Bosnias ja Hertsegoviinas, Gruusias, Moldovas ja Ukrainas, tuleb tugevdada ka organiseeritud kuritegevuse uurimise ja selle eest süüdistuste esitamisega tegelevate asutuste vahelise koostöö ja tegevuse koordineerimise mehhanisme ning kahes viimati nimetatud riigis tuleks jätkata käimasolevaid reforme.

Õiguskaitse- ja õiguslane koostöö ELi liikmesriikide ja laienemisprotsessis osalevate riikide vahel andis jätkuvalt positiivseid tulemusi. Enamiku laienemisprotsessis osalevate riikide koostöö CEPOLi, Europol, Eurojusti ja Euroopa Prokuratuuriga on hästi toimunud. Moodustati mitu uut ühist uurimiserühma, mis viis edukate kinnipidamisteni. Osalemine kuritegevusega seotud ohte käsitleva valdkondadevahelise Euroopa platvormi tegevuses on küll endiselt ebaühtlane, kuid on üldiselt suurenenud ning seda tuleks jätkata, eelkõige kuritegelike ühenduste tulemusliku uurimise ja neile süüdistuste esitamise huvides.

Uimastikaubandus on laienemisprotsessis osalevates riikides endiselt kuritegelike ühenduste üks levinumaid tegevusvaldkondi. Konfiskeeritud uimasteid tuleks süstemaatilisemalt hävitada, säilitades kriminaalmenetluse jaoks ainult proovi. Albaanias ja Moldovas tehti edusamme uute psühhoaktiivsete ainetega seotud varajase hoiatamise riikliku süsteemi loomisel. Kooskõlas Euroopa Liidu Uimastiameti läbivaadatud volitustega arendatakse tihedamat koostööd selle ametiga.

Lääne-Balkanil **väike- ja kergrelvade** kontrolli käsitleva tervikliku piirkondliku tegevuskava rakendamine on andnud mitmes valdkonnas positiivseid tulemusi ja seda tuleks jätkata. Ka Moldova teeb väike- ja kergrelvade kontrolli valdkonnas stabiilselt edusamme ning peaks jätkama allesjäänud probleemide lahendamist. Ukrainas tehti väike- ja kergrelvade kontrolli valdkonnas samuti suuri edusamme ja seda tegevust tuleks edasi arendada.

Lääne-Balkani rändetee kaudu ELi saabuval ebaseaduslikud rändevoog on märkimisväärselt vähenenud, kuid laienemisprotsessis osalevatel riikidel tuleb suurendada jõupingutusi, et **võidelda inimkaubanduse vastu** ja veelgi vähendada ebaseaduslikult üle piiri toimetatavate rändajate arvu. Erilist tähelepanu tuleks pöörata inimkaubanduse ennetamisele ja inimkaubanduse ohvrite abistamisele, sealhulgas uuesti inimkaubanduse ohvriks langemise vältimisele ja taasintegreerimise edendamisele. Laienemisprotsessis osalevad riigid, eelkõige Serbia, Montenegro, Moldova ja Türgi, on astunud olulisi samme oma inimkaubandusevastase poliitika tugevdamiseks, tõhustades veelgi oma õigus-, institutsioonilist või tegevusraamistikku inimkaubitsejate vastu võitlemiseks ja ohvrite abistamiseks.

Kuna organiseeritud kuritegevus on digikeskkonnas üha aktiivsem, on äärmiselt oluline, et laienemisprotsessis osalevad riigid suurendaksid küberruumi kasutades toime pandud kuritegude uurimise suutlikkust.

Parandada tuleb **finantskuritegude, rahvusvaheliste maksupettuste ja rahapesu** vastu võitlemise suutlikkust. Montenegro, Põhja-Makedoonia, Albaania, Serbia ja Moldova tegid eelmisel aastal edusamme rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas. Kõik laienemisprotsessis osalevad riigid peavad saavutama häid tulemusi rahapesujuhtumite, sealhulgas iseseisva kuriteona käsitletavate rahapesujuhtumite uurimisel, nende eest süüdistuste esitamisel ja lõplike süüdimõistvate kohtuotsuste tegemisel. Sellega seoses on vaja jätkata riigisisese õiguse vastavusseviimist liidu *acquis*'ga, mis käsitleb rahapesu kriminaliseerimist, samuti terrorismi rahastamise vastast võitlust ja vara tagasivõitmist. Mõned riigid on teinud finantsuurimiste süstemaatilisel algal algamisel edusamme. Üldiselt aga on selliste uurimiste algamise ning vara tulemusliku arestimise ja konfiskeerimise suutlikkus endiselt ebapiisav. Selleks et ebaseaduslikke rahavooge tulemuslikult jälgida ja konfiskeerida, on vaja teha täiendavaid jõupingutusi usaldusväärse teabe kogumiseks ja jagamiseks, sealhulgas parandades tegelikke tulusaajaid käsitleva teabe läbipaistvust, eelkõige tegelike tulusaajate registrite kaudu, ning tugevdades asutuste juurdepääsu asjakohastele andmebaasidele. Lisaks tuleks kasutada kõiki olemasolevaid konfiskeerimisvahendeid. Kriminaaltulu jälitamise talituste loomine on laienemisprotsessis osalevates riikides endiselt ebaühtlane, kuid mõningaid edusamme on tehtud, eelkõige Albaanias ja Kosovos. Tuleb arendada täiendavat suutlikkust krüptoraha kuritegelikul eesmärgil väärkasutamise vastu võitlemiseks. Laienemisprotsessis osalevad riigid peavad tagama oma tolliasutuste piisava rakendamise- ja täitevsuutlikkuse ning koostöö riigi maksuhalduritega.

Jätakuvalt vajavad suurt tähelepanu **terrorism, vägivaldne äärmuslus ja radikaliseerumine**. Jätkus Lääne-Balkani terrorismivastase võitluse ühise tegevuskava rakendamine ning uus ühine tegevuskava allkirjastati 2025. aasta oktoobris. Laienemisprotsessis osalevad riigid peaksid tagama terrorikuritegude tulemusliku kriminaliseerimise oma õigusraamistikus, samuti oma õigusraamistiku kooskõla liidu *acquis*'ga, mis käsitleb lõhkeainete lähteaineid ja terroristlikku veebisisu. Internetis toimuv radikaliseerumine, eelkõige noorte ja alaealiste puhul, ning vanglates toimuv radikaliseerumine on endiselt kõige murettekitavam ja problemaatilisem radikaliseerumise kontekst. Nende nähtuste ärahoidmiseks on vaja teha suuremaid jõupingutusi ning võtta konkreetseid meetmeid terroristliku veebisisu vastu võitlemiseks. Paljudes laienemisprotsessis osalevates riikides tuleb veel luua terrorismi ja vägivaldse äärmusluse ennetamise ja nende vastu võitlemise koordineerimismehhanismid või neid mehhanisme edasi arendada.

Tegevus, mille eesmärk on tagada õigusnormide ja asutuste vastavus elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust käsitlevale ELi raamistikule, on kõigis riikides alles algusjärgus. Vaja on rohkem jõupingutusi, et töötada välja riiklikud õigusaktid ja määratleda elutähtis taristu kooskõlas liidu *acquis*'ga.

Hübriidohud kujutavad endast laienemisprotsessis osalevate riikide jaoks endiselt tõsist poliitilist, ühiskondlikku ja julgeolekualast väljakutset. Need ohud hõlmavad välisriigist lähtuvaid infomanipulatsioone ja sekkumisi ning füüsilisi ja küberründeid, eriti elutähtsa taristu vastu. Nende eesmärk on õõnestada ELi demokraatlikke põhiväärtusi ja lõhestada ühiskonda nii ELis kui ka laienemisprotsessis osalevates riikides. Moldova ilmutas vastupanuvõimet Venemaa järeleandmatule sekkumisele parlamendivalimiste kontekstis. Laienemisprotsessis osalevates riikides on vaja teha suuremaid jõupingutusi välisriigist lähtuvate infomanipulatsioonide ja sekkumiste ning desinformatsiooni tõkestamiseks ja ühiskonna vastupanuvõime suurendamiseks (vt ka käesoleva teatise IV osa). ELi toetust kandidaatriikidele ja nendega tehtavat koostööd vastastikuse vastupanuvõime parandamiseks on veelgi tugevdatud.

Ränne

EL on jätkuvalt kindlalt pühendunud koostööle Lääne-Balkani ja Türgiga ning nende toetamisele. Seepärast rakendab ta **ebaseadusliku rände** suhtes terviklikku lähenemisviisi, mis hõlmab võitlust rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse vastu, piirihalduse tugevdamist, koostööd varjupaiga, kaitse ja vastuvõtu valdkonnas ning tagasisaatmisega seotud töö tõhustamist, tagades seejuures põhiõiguste kaitse ning kooskõlastades viisapoliitikat. Kuigi ebaseaduslikud rändevood on Lääne-Balkani rändeteel vähenenud, tuleb sellel rändeteel ebaseadusliku rände peatamiseks olla rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubandusega tegelevate kuritegelike võrgustike ebaseadusliku ja vägivaldse tegevuse suhtes pidevalt valvel.

2024. aastal vähenes Lääne-Balkani riikide ja ELi vaheliste ebaseaduslike piiriületuste arv 2023. aastaga võrreldes 78 %, kusjuures 2023. aastal registreeriti 31 % vähenemine võrreldes 2022. aastaga. See märkimisväärne langustrend on 2025. aastal seni jätkunud: avastatud piiriületajate arv vähenes aasta esimese kaheksa kuu jooksul 2024. aasta sama perioodiga võrreldes veel 47 %. Need edusammud on seotud tõhustatud täitetegevusega piirkonnas ja ELi Lääne-Balkani tegevuskavaga. Piirihalduse paranemisele on aidanud kaasa ka riigisisese õiguse liidu *acquis*'ga kiirem vastavusse viimine viimastel aastatel. Sihtvaldkonnad on tõhus piirihaldus, võitlus rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse vastu, tagasisaatmise suurendamine ning koostöö varjupaiga-, kaitse- ja vastuvõtusüsteemide valdkonnas.

Üldiselt annab ELi koostöö Lääne-Balkani piirkonnaga rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise ja inimkaubanduse vastases võitluses tulemusi. Lääne-Balkani partnerid on ilmutanud jätkuvat pühendumust selles valdkonnas koostöö tegemisele.

2025. aasta esimesel poolel vähenes Türgist Vahemere idaosa rändetee kaudu saabunute arv rohkem kui kolmandiku võrra, kusjuures saabunute arv vähenes kõigil alamrändeteele. Samuti vähenes Türgist Itaaliasse saabunute arv võrreldes 2024. aasta sama perioodiga 36 %. Kui Türgist Itaaliasse ja Küprosele suunduvatel mereteedel vähenes ränne 2024. aastal märkimisväärselt, siis Türgist Kreekasse maismaapiiride kaudu ebaseaduslike saabujate arv kasvas oluliselt. Komisjon rakendab ELi tegevuskava Vahemere idaosa rändetee jaoks, mis võeti vastu 2023. aasta oktoobris. EL toetab jätkuvalt Türgi märkimisväärseid jõupingutusi 2,7 miljoni peamiselt Süüriast pärit pagulase majutamisel ning teeb Türgi valitsusega koostööd ebaseadusliku rände ennetamiseks. ELi ja Türgi üldise koostöö seisukohast on endiselt väga tähtis rakendada ELi-Türgi 2016. aasta märtsi avaldust ning ELi-Türgi tagasivõtulepingut. Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu põhjustab jätkuvalt elanikkonna massilist sundrännet Ukrainas ja laiemas piirkonnas. Laiema piirkonna riigid, eriti Moldova, on jätkanud Ukraina pagulaste vastuvõtmist, aidates kaasa kaitse- ja integratsioonipüüdlustele.

Selleks et vältida ELile rände- või julgeolekuriski tekitamist, peaksid kõik Lääne-Balkani partnerid võimalikult kiiresti viima oma õigusnormid paremasse vastavusse nende **kolmandate riikide ELi loeteluga, mille suhtes kohaldatakse viisanõuet**. Kuni täieliku vastavuse saavutamiseni peaksid laienemisprotsessis osalevad riigid tagama viisanõudest vabastatud kolmandate riikide kodanike range kontrolli. Programmid ja tavad, mille kohaselt antakse vastutasuks investeerimise eest kodakondsus kolmandate riikide kodanikele, kellelt nõutakse ELis viisat, tekitavad julgeoleku- või ebaseadusliku rände riske ja õõnestavad ELi viisapoliitikat ning seetõttu tuleks need kiiremas korras lõpetada.

Laiemisprotsessis osalevate ja viisanõudest vabastatud riikide kodanike esitatavad põhjendamatud varjupaigataotlused kujutavad endast mõnes ELi liikmesriigis jätkuvalt

märkimisväärsed probleemi.

Alates 2022. aastast on läbi räägitud, allkirjastatud või rakendatud viis uut staatust käsitlevat kokkulepet, mis võimaldavad Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametil (Frontex) lähetada Lääne-Balkani piirkonda täiendavaid alalisi korpusi.

Riiklike süsteemide **Schengeni nõuetega** vastavusse viimine on edenenud. See on oluline selleks, et varustada laienemisprotsessis osalevaid riike vahendite ja ressurssidega, mis on vajalikud ühiste probleemide, sealhulgas julgeolekuohtude ja ebaseadusliku rändega tegelemiseks. Montenegro, Albaania ja Serbia on teinud edusamme oma Schengeni tegevuskavade väljatöötamisel või rakendamisel, samas kui teised riigid teevad selleks ettevalmistusi. Hooajalised viisavabastused ja kolmanda riigi väljastatud viisa või elamisloa alusel viisavabalt riiki sisenemise võimaldamine tuleks lõpetada. Laienemisprotsessis osalevad riigid, kes on jõudnud kõige kaugemale, peaksid oma jõupingutusi kiirendama ja määrama riikliku Schengeni koordinaatori, kes vastutab Schengeni tegevuskava väljatöötamise, rakendamise ja järelevalve eest.

Majandus

Majanduskasv oli 2024. aastal suhteliselt tugev ja inflatsioon aeglustus enamikus kümnest laienemisprotsessis osalevas riigis; seda toetasid madalamad ülemaailmsed toormehinnad ja üldiselt ettevaatlik rahapoliitiline hoiak rahalise autonoomiaga riikides. Aeglasem inflatsioon ja palkade tõus suurendasid leibkondade netotulu, kusjuures leibkondade suurem tarbimine oli Lääne-Balkanil, Moldovas ja Gruusias üldiselt peamine majanduskasvu soodustav tegur. Aastane SKP kasv kiirenes Gruusias (9,4 %), Kosovos (4,4 %) ja Põhja-Makedoonias (2,8 %), samas kui Serbias (3,9 %) ja Albaanias (4 %) oli kasvumäär üldjoontes samasugune nagu aasta varem. Moldovas seiskus SKP kasv (0,1 %) peamiselt põllumajanduse märkimisväärsel vähenemise tõttu, samas kui Montenegros vähenes see peaaegu poole võrra (3,2 %) ning Bosnias ja Hertsegoviinas aeglustus SKP kasv (2,6 %) peamiselt ekspordi vähenemise tõttu. Ukraina majandus ilmutas vastupanuvõimet (2,9 %), kuid kasv aeglustus alates aasta keskeist Venemaa intensiivsemate rünnakute tõttu elutähtsa taristu vastu. Türgis toimus range rahapoliitika tõttu sisenõudluse kahanemine ja majanduskasvu (3,3 %) tasakaalustamine netoekspordi osakaalu suurenemise kaudu. Julged poliitikameetmed aeglustasid inflatsiooni, kuid riigisisised poliitilised pinged põhjustasid 2025. aasta kevadel finantsturgude ebastabiilsust.

Jooksevkonto saldo halvenes 2024. aastal enamikus laienemisprotsessis osalevates riikides, kajastades suurest sisenõudlusest tingitud impordi kasvu. Välismaiste otseinvesteeringute netosissevool osakaaluna SKPst vähenes veidi, kuid enamikus riikides ületas see maksebilansi jooksevkonto puudujääki. Erasektorile laenamine kasvas enamikus riikides. Pangandussektorid on säilitanud tugevad kapitalipositsioonid ja soodsad likviidsuspositsioonid ning jätkuvalt suurte intressivahede tõttu on pankade kasumlikkus enamikul juhtudel suurenenud. Varade kvaliteedi näitajad on üldiselt paranenud.

2024. aastal suurenesid valitsemissektori tulud Lääne-Balkani riikides ja Moldovas märkimisväärselt. Samal ajal olid kulutused enamikus riikides eelarves kavandatud väiksemad, kajastades sageli plaanitust väiksemaid kapitalikulutusi. Eelarve täitmise tulemuseks oli üldiselt oodatust väiksem valitsemissektori eelarve puudujääk. Eelarveprobleemid on muu hulgas tingitud kitsast tulubaasist, puudustest avaliku sektori investeeringute juhtimisel, eelarvejuhtimise puudustest ning mõnel juhul valitsemissektori koguvõlast, mis ulatub mõõdukast suureni.

Kuigi enamikus laienemisprotsessis osalevates riikides paranes olukord tööturul 2024. aastal mõnevõrra, kusjuures töötus vähenes ja tööhõive määr tõusis, jäi tööturul osalemise määr

üldiselt madalaks ja töötus oli suurem kui ELis, eriti naiste ja noorte seas. Aktiivne tööturupoliitika ei ole piisavalt hästi sihitud kõige haavatavamatele elanikkonnarühmadele ja deklareerimata töö on endiselt probleem. Inimkapitali tehtavate investeeringute ebapiisavuse ja vähearenenud haridus- ja koolitussüsteemide tõttu püsib oskuste struktuurne mittevastavus tööturu vajadustele. Nende probleemide lahendamiseks on vaja jätkuvalt parandada hariduse kvaliteeti, asjakohasust ja kaasavust, viies ellu põhjalikke reforme ja edendades noorte osalust. Majanduslik lähenemine peab toimuma koos sotsiaalse lähenemisega ELi sotsiaalõiguste samba ja ELi sotsiaalvaldkonna *acquis*’ põhimõtete järgi. Selle saavutamiseks on väga tähtis, et kõik laienemisprotsessis osalevad riigid teeksid edusamme hästi toimivate tööturustruktuuride ja -asutuste, tulemuslike sotsiaalkaitstesüsteemide ja tugeva sotsiaaldialoogi arendamisel.

Selleks et võimaldada keskpikas perspektiivis kestlikku majanduskasvu ja teha edusamme ELi liikmesuse majanduslike kriteeriumide täitmisel, tuleb kõigil kümnel laienemisprotsessis osaleval riigil kiirendada struktuurireforme. Selleks tuleb tagada toimiv turumajandus ning näidata üles suutlikkust tulla toime ELi-sisese konkurentsisure ja siinsete turujõududega. Majanduspoliitika peaks toetama ka suuri rohe- ja digipöörde eesmärgi. CO₂ heite vähendamise ja vastupanuvõime suurendamise poliitika elluviimine on valdkond, millele laienemisprotsessis osalevad riigid peavad kiiresti tähelepanu pöörama. EL toetab riikide reformipüüdlusi Lääne-Balkani majanduskasvu kava,⁸ Moldova majanduskasvu kava,⁹ Ukraina kava,¹⁰ intensiivse poliitilise dialoogi ning majandus- ja rahandusdialoogi raames ühiselt kokku lepitud soovitude kaudu, mis põhinevad muu hulgas majandusreformi programmidel¹¹.

III.3. MAJANDUSLIK JA SOTSIAALNE LÄHENEMINE, KONKURENTSIVÕIME NING JÄRK-JÄRGULT INTEGREERUMINE

Majandussidemete tugevdamine ELi ja laienemisprotsessis osalevate riikide vahel on oluline nii partnerriikide kui ka ELi sotsiaal-majandusliku arengu ja konkurentsivõime seisukohast. EL on pannud paika raamistiku ja instrumendid, mille eesmärk on **kiirendada liikmesriikide ja laienemisprotsessis osalevate riikide majanduslikku ja sotsiaalset lähenemist** enne laienemist. Lääne-Balkani ja Moldova majanduskasvu kavade ning Ukraina rahastu investeeringute ja reformidega toetatakse laienemisprotsessis osalevaid riike ja valmistatakse neid ühinemiseks ette. Neid instrumente täiendab assotsieerimislepingutes ja erinevates valdkondlikes lepingutes sätestatud võimalus **integreerida kandidaatriigid järk-järgult** valitud ELi poliitikavaldkondadesse ja asjakohastesse ELi juhtalgatustesse, mis aitab neil rakendada liidu *acquis*’d ja integreeruda järk-järgult ühtse turu osadesse ning muudab liikmesriigiks saamise nende jaoks sujuvamaks. Laienemismõõtme süstemaatiline kajastamine tulevastes ELi algatustes hõlbustab tulevaste liikmesriikide ühinemist veelgi.

Sotsiaal-majanduslikku lähenemist toetavad rahastamisvahendid

Selleks et suurendada oma **toetust reformidele** laienemisprotsessis osalevates riikides, liigub EL **tulemuspõhiste instrumentide**, näiteks poliitikapõhiste laenude ja tulemuspõhise rahastamise kasutamise suunas. See tähendab, et rõhk pannakse pigem konkreetsete tulemuste saavutamisele kui kulude hüvitamisele, mis muudab ELi rahalise toetuse

⁸ COM (2023) 691 final.

⁹ COM (2024) 470 final.

¹⁰ Määrus (EL) 2024/792.

¹¹ Põhiküsimustes toimunud tagasilanguse tõttu ei kutsutud Gruusiat osalema 2025. aasta majandus- ja rahandusdialoogis.

mõjusamaks ja seob selle strateegilisemalt peamiste reformiprioriteetidega.

Lääne-Balkani¹² ja Moldova¹³ reformi- ja kasvurahastute ning Ukraina rahastu raames suunatakse toetust struktureeritud reformi- ja tegevuskavade kaudu, mille kohaselt on rahaliste vahendite väljamaksmine seotud mõõdetava eduga reformide elluviimisel. Tunnustades edusamme ja tugevdades vastutavust, aitab EL partneritel valitsemistava, majanduse ja õigusriigi reformidega edasi liikuda ning suurendada neis valdkondades kooskõla ELi standardite ja väärtustega. Need sihipärased instrumendid tugevdavad meie ühist pühendumist kestlikule majanduskasvule, stabiilsusele ja tulevasele ELi liikmesusele. Uued reformi- ja majanduskasvu kavad ning asjaolu, et nendega seotud vahendeid juba rakendatakse, on veel üks selge näide **ELi kindlast toetusest ja pühendumusest**, mis edendab majanduslikku lähenemist juba enne ühinemist. Esimesed rakendamisperioodid on juba andnud mõningaid tulemusi reformide kiirenemise mõttes. Laienemisprotsessis osalevad riigid peavad säilitama senise hoo ja kahekordistama oma jõupingutusi, et tuua oma kodanikele veelgi enam konkreetset kasu.

Ukraina rahastu on ELi peamine vahend Ukraina toetamiseks. Selle raames seotakse rahaline toetus majanduskasvu kiirendava ambitsioonika reformikavaga, mille eesmärk on hõlbustada struktuurimuutusi, toetades samal ajal Ukrainat teel ELiga ühinemise poole. Ukraina rahastu täidab oma eesmärgi toetada Ukraina rahastamisvajadusi ja ülesehitamist, kaasata investeringuid, parandada toetust Ukraina ühiskonnale ja edendada ELiga ühinemiseks vajalikke reforme. 1. oktoobri seisuga oli rahastust eraldatud 31,3 miljardit eurot, millest 22,7 miljardit eurot maksti rahastu esimese samba raames riigile eelarvetoetusena otse välja.

Ukraina kavas, mis kuulub Ukraina rahastu esimese samba alla, on sätestatud riigi reformi- ja investeerimisstrateegia aastateks 2024–2027, millega edendatakse Ukraina majanduse taastamist, ülesehitamist ja ajakohastamist, edendades samal ajal riigisisese õiguse liidu *acquis*’ga vastavusse viimist. Kavas ette nähtud konkreetsed sammud hõlmavad mitut olulist meetet, mille eesmärk on lühikeses perspektiivis lähendada Ukraina õigusakte liidu *acquis*’le, sealhulgas liidu *acquis*’ rakendamist hõlbustavate õigusaktide vastuvõtmine, ELi soovitude elluviimine ja ELi standardite vastuvõtmine eri sektorites. Võttes arvesse Venemaa agressioonisõjast tingitud raskusi, muudeti Ukraina kava 2025. aasta oktoobris veidi, täpsustades mõningaid samme ja muutes teatavaid rakendamistähtaegu, säilitades samal ajal Ukraina üldised kohustused. 28. oktoobri 2025. aasta seisuga oli ellu viidud 44 Ukraina kavas ette nähtud reformimeedet, mis panevad aluse Ukraina pikaajalisele taastumisele, kiirendavad Ukraina liikumist ühinemise suunas ja aitavad viia Ukraina institutsioonid vastavusse ELi standarditega. Üksteist rakendatud meetet toetavad ka Ukraina vastavust liidu *acquis*’le. Olulised reformid hõlmavad korruptsioonivastase võitluse suutlikkuse suurendamist, ühingujuhtimise standardite parandamist, majandusjulgeolekut, võitlust maksudest kõrvalehoidumise vastu ning riikliku energia- ja kliimakava ja kliimaseaduse vastuvõtmist, samas kui mõned reformid, sealhulgas kohtusüsteemiga seotud reformid, on veel pooleli.

Moldova majanduskasvu kava võeti vastu 2024. aasta oktoobris ning selle eesmärk on hoogustada sotsiaal-majanduslikku lähenemist ELile ja toetada ühinemisprotsessi, tuginedes ELiga seotud reformide rakendamisele. Kava rajaneb kolmel sambal, millega kiirendatakse sotsiaal-majanduslikke ja põhiküsimustega seotud reforme, parandatakse juurdepääsu ELi ühtsele turule ning suurendatakse sihtotstarbelise **Moldova reformi- ja kasvurahastu** kaudu antavat finantsabi. EL on kohustunud eraldama aastatel 2025–2027 rahastu kaudu märkimisväärse 1,9 miljardi euro suuruse toetuspaketi, mis võeti vastu 2025. aasta märtsis.

¹² Määrus (EL) 2024/1449.

¹³ Määrus (EL) 2025/535.

Moldova võttis oma 153 reformist koosneva reformikava vastu 7. mail, millele järgnes rahastulepingu ja laenulepingu allkirjastamine. Selle instrumendi rakendamine toetab Moldova moderniseerimist ja tema kujunemist tulevaseks edukaks liikmesriigiks. Eelmaksete summa on 294 miljonit eurot, sh 270 miljonit eurot laenudena, mis maksti välja 11. juunil, ja 24,3 miljonit eurot toetustena, millega toetatakse naabruspoliitika investeerimisplatvormi raames heaks kiidetud investeerimisprojekte hilisemas etapis. Laenude esimene osamakse summas 18,9 miljonit eurot maksti välja 2. septembril 2025 pärast seda, kui Moldova oli esitanud oma esimesed reformimeetmed. Kava ja rahastu võimaldavad ja ergutavad reformide ja investeringute tegemist, mis on vajalikud ühinemisprotsessi kiirendamiseks ning edendavad kestlikku majanduskasvu ja Moldova majanduse süsinikuheite vähendamist, tuues kasu Moldova rahvale.

Lääne-Balkani majanduskasvu kava hõlmab 6 miljardi euro suurust sihtotstarbelist **reformi- ja kasvurahastut**, mille eesmärk on edendada abisaajate majanduse sotsiaal-majanduslikku lähenemist ELile ning kiirendada piirkondlikku majandusintegratsiooni ja järkjärgulist integreerumist ühtsele turule. Rahastust premeeritakse Lääne-Balkani riike kokkulepitud reformikavade rakendamisel tehtud edusammude eest ja toetatakse Lääne-Balkani investeerimisraamistiku kaudu prioriteetsetes valdkondades tehtavaid olulisi investeringuid. Rahastu kahe esimese aruandeperioodi jooksul on eraldatud märkimisväärses summas vahendeid, mis näitab, et uuenduslik tulemuspõhine lähenemisviis annab kohapeal tulemusi. Abisaajad peavad siiski jätkama jõupingutusi ülejäänud reformimeetmete rakendamiseks, et sellest instrumendist täit kasu saada.

2024. aasta oktoobris võttis komisjon vastu otsuse, millega kiideti heaks viis **reformikava**. Nendega seotud reformide rakendamine algas 2025. aastal ning Albaaniale, Montenegrole, Põhja-Makedooniale ja Serbiale tehti osa eelmaksetest. 2025. aasta juulis võttis komisjon vastu kaks otsust Montenegrole ja Põhja-Makedooniale rahaliste vahendite eraldamise kohta, lähtudes esimestest maksete tegemise eeltingimustest, mis täideti 2025. aasta märtsiks. 2025. aasta oktoobris andis komisjon loa Albaaniale, Montenegrole ja Põhja-Makedooniale järgmiste maksete tegemise eeltingimuste alusel täiendavate rahaliste vahendite väljamaksmiseks, et tunnustada märkimisväärsed edusamme reformide elluviimisel ja reformikava 30 tingimuse täitmist. Arvestades Bosnia ja Hertsegoviina algset viivitust reformikava vastuvõtmisel, pidi komisjon 2025. aasta juulis vähendama sellele riigile reformi- ja kasvurahastu raames eraldatavat soovituslikku eraldist 10 % võrra. Bosnia ja Hertsegoviina esitas reformikava komisjonile heakskiitmiseks 2025. aasta septembris. Poliitilise ummikseisu tõttu on rahastulepingu ja laenulepingu ratifitseerimine Kosovos endiselt pooleli ning seetõttu on Kosovo reformikavas esitatud kokkulepitud meetmete rakendamine olnud piiratud.

Rahastu täiendab Lääne-Balkanile **ühinemiseelse abi instrumendi** (IPA III) kaudu antavat abi¹⁴. Selle instrumendi rakendamisel keskendutakse haldus- ja institutsioonilise suutlikkuse suurendamisele, samuti Lääne-Balkani 2020. aasta majandus- ja investeerimiskava¹⁵ elluviimisele, strateegia „Global Gateway“¹⁶ kohaste algatuste käivitamisele, majanduskasvu toetamisele ning rohe- ja digipöörde edendamisele.

IPA III programmitöös aastateks 2025–2027 keskendutakse poliitikapõhisele lähenemisviisile. See on kooskõlas Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu puhul kohaldatava lähenemisviisiga, tagades, et ELi kahepoolne toetus on nii strateegiline kui ka mõjus. Mitut riiki hõlmava IPA III programmi eesmärk on toetada Lääne-Balkani

¹⁴ Määrus (EL) 2021/1529.

¹⁵ COM (2020) 641 final.

¹⁶ JOIN/2021/30 final.

majanduskasvu kava rakendamist, tugevdades ELi pühendumist sellele piirkonnale. Selle lähenemisviisiga tagatakse kõigi algatuste kooskõla üksikute riikide jõupingutustega, suurendades seeläbi ELi toetuse tulemuslikkust ja ulatust.

Järk-järgult integreerumine

Kiirendatud ehk järk-järgult integreerumise eesmärk on tuua osa tulevasesst ELiga ühinemisest saadavast kasust ühinemiseelsesse etappi, võimaldades kandidaatriigil integreeruda ELi poliitika konkreetsetesse valdkondadesse, eelkõige ELi ühtse turu osadesse, kui riigisisese õiguse vastavusse viimine ja liidu *acquis*' rakendamise suutlikkus on tagatud. See annab stiimuli riigisisese õiguse varaseks vastavusseviimiseks ja liidu *acquis*' varaseks rakendamiseks. Järk-järgult integreerumine on selge tõend selle kohta, et EL täidab oma osa, esitades partnerriikidele ettepanekuid ELiga integreerumise kiirendamiseks ja süvendamiseks, mis sillutab teed laienemisele. Järk-järgult integreerumine ei asenda laienemist, vaid toetab seda. Sellest tulenevalt nõuab järk-järgult integreerumine laienemisprotsessis osalevatelt riikidelt usutavat ja tõelist pühendumist, et jätkata ühinemisteed ja teha edusamme valdkondades, mis on ELi geostrateegiliste eesmärkide seisukohast olulised, nagu õigusriigi ja demokraatia tagamine ning laiemalt ka kooskõla ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga. See muudab ühinemisprotsessi dünaamilisemaks ja etapiviisilisemaks. Kokkulepped, millega antakse laienemisprotsessis osalevatele riikidele nende järk-järgult integreerumisel juurdepääs ühtsele turule, näevad ette tugeva institutsioonilise raamistiku ning õiguslikud tagatised ja vaidluste lahendamise mehhanismid, mis on kavandatud vastavalt ELi aluslepingutele ning millega tagatakse ühtse turu terviklikkus ja liidu õiguse järjepidev kohaldamine.

Lääne-Balkani riikide puhul on ühtsele turule tihedama integreerumise eeltingimuseks edukas töö, mida kuus partnerit on kohustunud tegema Lääne-Balkani ühise piirkondliku turu raames, kusjuures ükski Lääne-Balkani partner ei saa blokeerida ühegi ülejäänud viie partneri juurdepääsu ELi ühtsele turule.

Ukraina ja Moldova puhul on põhjalik ja laiaulatuslik vabakaubanduspiirkond osutunud usaldusväärseks ja paindlikuks õigusraamistikuks ning – mis veelgi olulisem – tõhusaks vahendiks nende riikide järk-järgult integreerumise edendamiseks. Lääne-Balkani riikide puhul pakkus 2023. aastal vastu võetud majanduskasvu kava võimalust järk-järgult integreerumiseks, tuginedes stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingutele.

Moldova, Ukraina ja Lääne-Balkani partnerid on järk-järgult integreerumisest saanud kasu, kusjuures 2025. aasta on mitmes valdkonnas pöördeline. Järk-järgult integreerumine on liikumapanev jõud riigisisese õiguse liidu *acquis*'ga vastavusse viimisel, mille tulemused on juba nähtavad **telekommunikatsiooni (rändluse), maksete, panganduse** ja rahapesuvastaste õigusaktide (ühtne euromaksete piirkond), **tolli, energeetika ja tööstuskaupade** valdkonnas. Muud järk-järgult integreerumise valdkonnad on põllumajandus, usaldusteenused, kosmos, tervishoid, transport ja kaitse. Tööd jätkatakse kõigis nendes valdkondades.

On astutud märkimisväärsed samme laienemisprotsessis osalevate partnerite integreerimiseks **ELi alasse „rändle nagu kodus“**. 2025. aastal võttis nõukogu vastu otsused, millega Ukrainale ja Moldovale antakse vastastikune juurdepääs rändlusteenustele alates 1. jaanuarist 2026. See toob kasu inimestele, sealhulgas Ukraina põgenikele, võimaldades neil olla piiriüleselt ühenduses ilma lisakuludeta. Lääne-Balkani partnerid rakendasid jätkuvalt 2019. aastal sõlmitud piirkondlikku rändluslepingut ja 1. oktoobril 2023 jõustunud vabatahtlikku kokkulepet, mille alusel ELi ja Lääne-Balkani juhtivad telekommunikatsioonioperaatorid alandasid andmeside rändlustasusid. Samal ajal teeb komisjon koostööd ettevõtjatega ja valmistab ette ettepanekut kuue kahepoolse lepingu kohta,

millega laiendatakse ala „rändle nagu kodus“ Lääne-Balkani partneritele, et anda neile samasugused eelised ja kehtestada samasugused kohustused nagu Ukraina ja Moldova puhul.

Makseteenuste valdkonnas oli oluliseks verstapostiks Montenegro, Albaania, Põhja-Makedoonia, Moldova ja Serbia kaasamine ühtse euromaksete piirkonna süsteemide geograafilisse ulatusse¹⁷. See võimaldab nende riikide finantseerimisasutustel osaleda ühtse euromaksete piirkonna maksesüsteemides, mis muudab euroülekanded lihtsamaks ning võimaldab vähendada kulusid ja töötlemisaegu. Ühtse euromaksete piirkonnaga ühinemiseks tuli riikidel viia oma õigusnormid vastavusse ELi peamiste finantseeskirjadega, sealhulgas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas, tugevdades seeläbi oma finantssüsteemi terviklikkust ja turvalisust ning ühtlasi liikudes ühinemisprotsessis edasi. Kui Kosovo taotlemisprotsess on käimas, siis Bosnia ja Hertsegoviina ning Ukraina tegelevad oma taotluse ettevalmistamisega.

Järk-järgult integreerumise oluline komponent on ka **tollikoostöö**, sealhulgas tollikontrolli ja lihtsustamise valdkonnas. Moldova puhul on alates 2022. aastast kehtinud volitatud ettevõtjate vastastikuse tunnustamise raamistik. Töö sarnase kokkuleppe sõlmimiseks Ukrainaga on käimas. Edusamme on tehtud Kesk-Euroopa vabakaubanduslepingu lisaprotokoll nr 5 rakendamisel, millega nähakse ette Kesk-Euroopa vabakaubanduslepingu osaliste volitatud ettevõtjate programmide vastastikune tunnustamine, mis loob aluse vastastikuse tunnustamise raamistikule ELiga. Põhja-Makedoonia, Serbia, Gruusia ja Ukraina on juba ühinenud ühistransiidiprotseduuri konventsiooniga; tegemist on veel ühe olulise lepinguga, mis kiirendab kaupade piiriülest liikumist. Moldovat ja Montenegrot kutsuti konventsiooniga ühinema 1. novembril 2025 ning Bosnia ja Hertsegoviina ning Albaania kiirendavad oma ettevalmistusi. Need algatused toovad märkimisväärset kasu, näiteks vähemate tollikontrollide ja kiirema tollivormistuse näol, tugevdades samal ajal riikide suutlikkust ennetada ja avastada ebaseaduslikke kaubavooge. Laienemisprotsessis osalevatel riikidel tuleb tagada, et ühinemise ajaks on nende digitaalsed süsteemid digitaalset tolli käsitleva liidu *acquis*'ga kooskõlas, mis on ELi finantshuvide ja -julgeoleku seisukohast kriitilise tähtsusega. Enne ühinemist tuleks tugevdada ka ELi ja kandidaatriikide koostööd maksustamise valdkonnas, et valmistada kandidaatriike ette ELi ühtse turuga ühinemiseks.

Käimas on töö laienemisprotsessis osalevate partnerite integreerimiseks **ELi tööstuse tarneahelatesse**. Ukraina, Moldova ja Serbia puhul on käimas tööstustoodete vastavushindamise ja tunnustamise lepingute sõlmimine, kusjuures Ukraina puhul hakatakse lepingut rakendama juba 2026. aastal. Ühtlasi on komisjon teinud ettepaneku raamistiku kohta, mille eesmärk on hoogustada Lääne-Balkani riikide, Ukraina ja Moldova järkjärgulist integreerimist strateegilistesse tööstussektoritesse, et hõlbustada nende tööstuse integreerimist Euroopa väärtusahelatesse juba enne täielikku ELiga ühinemist. Laienemisprotsessis osalevad riigid võivad täita olulist rolli CO₂ heite vähendamisel, kui nad kiirendavad üleminekut taastuenergiale ja ringlusele ning toetavad puhta tehnoloogia ja kriitilise tähtsusega toorainete väärtusahelaid.

¹⁷ Albaania, Montenegro, Põhja-Makedoonia, Moldova ja Serbia kuuluvad ühtse euromaksete piirkonna geograafilisse ulatusse ning Albaania, Montenegro, Põhja-Makedoonia ja Moldova pangad ühinesid ühtse euromaksete piirkonna maksesüsteemidega 6. oktoobril 2025. Serbia pangad töötavad selle nimel, et ühineda maksesüsteemidega 2026. aasta maiks.

Energeetika valdkonnas jätkub kõigi laienemisprotsessis osalevate partnerite integreerimine ELi energia siseturule energiaühenduse raames. Käimas on töö Ukraina elektrituru integreerimiseks ELi turuga 2027. aastaks paralleelselt Moldovaga. See hõlmab ka edasist integreerimist ELi gaasituruga. Jätkub ka Lääne-Balkani energiaturgude integreerimine ELi turuga.

III.4 PIIRKONDLIK KOOSTÖÖ JA HEANAABERLIKUD SUHTED

Heanaaberlikud suhted ja piirkondlik koostöö on Lääne-Balkanil stabiliseerimis- ja assotsieerimis- ning laienemisprotsessi olulised elemendid. Endiselt on väga oluline saada üle minevikupärandist ja lahendada 1990. aastate konfliktidest tulenevad vaidlused. Veel on vaja ületada olulised lahendamata kahepoolsed probleemid, sealhulgas piiriküsimused ja sõjakuritegude ohvritele õigluse tagamine, ikka veel teadmata kadunud isikute tuvastamine ja mineviku massikuritegudest täpse loetelu koostamine piirkondlikul tasandil. EL tunnistab leppimise keerukust, kuid on jätkuvalt valmis kõiki jõupingutusi oma eri vahendite ja poliitikate kaudu toetama ja hõlbustama.

Kahepoolsed probleemid mõjutavad jätkuvalt negatiivselt laienemisprotsessis osalevate riikide ühinemist ja pidurdavad piirkondlikku integratsiooni. Laienemisraamistik võimaldab luua üldise poliitilise keskkonna, mis soodustab lahendamata kahepoolsete probleemide heas usus käsitlemist ja mõlemale poolele vastuvõetavate lahenduste leidmist, millele komisjon võib kaasa aidata.

Lääne-Balkanil on eesmärk luua **ühine piirkondlik turg**, mis tagab inimeste, teenuste, kaupade ja kapitali vaba liikumise. See soodustab tööhõivet ja kaubandust ning lihtsustab partnerite vahel tolliprotseduure. Ühise piirkondliku turu loomiseks tehtavat tööd koordineeritakse **piirkondliku koostöönõukogu** ja Kesk-Euroopa vabakaubanduslepingu raames koos kuue Lääne-Balkani riigi kaubandus- ja tööstuskodade investeerimisfoorumiga.

Ühise piirkondliku turu tegevuskava rakendamisel on tehtud edusamme: viimase kolme aasta jooksul on vastu võetud viis liikuvuslepingut, mis on seotud reisidokumentide, kutse- ja akadeemiliste kvalifikatsioonide tunnustamise ning kõrgharidusele juurdepääsuga. Kesk-Euroopa vabakaubanduslepingu ühiskomitee on saanud üle pikaajalistest raskustest ja võttis 2024. aasta oktoobris vastu mitu olulist otsust, mis suurendavad ühisest piirkondlikust turust tulenevat võimalikku kasu.

Transpordi-, energia- ja digitehnoloogia valdkonnas tehtava koostöö kaudu oli jätkuvalt tähtsal kohal **piirkondlik ühendatus**. **Transpordiühendus** edendas jätkuvalt õigusnormide vastavusse viimist ja piirkondlikku integratsiooni, aga ka transpordi hõlbustamist ELi ja Lääne-Balkani roheliste transpordikoridoride algatuse kaudu. Nende jõupingutuste raames rakendatakse 11 kõige tihedama liiklusega piiriületuspunkti käsitlevaid tegevuskavasid, milles lepiti kokku 2024. aasta detsembris toimunud ELi ja Lääne-Balkani tippkohtumisel. Euroopa Komisjon on võtnud kohustuse anda rahalist toetust taristuvajaduste rahuldamiseks turvalise ja kestliku transpordi programmi kaudu, pakub tehnilist tuge investeringute jaoks vajalike tehniliste uuringute ettevalmistamiseks ning hõlbustab kahepoolseid arutelusid ELi naabritega menetluste ühtlustamise teemal. ELi-Ukraina solidaarsuskoridorid tagavad jätkuvalt kriitilise tähtsusega kaubavoogude jaoks logistikamarsruudid Ukraina, Moldova, ELi ja ülejäänud maailma vahel.

Lisaks oma riigisisese õiguse liidu *acquis*'ga vastavusse viimisele ning tugeva, stabiilse ja turvalise taristu kasutuselevõtule (kooskõlas ELi 5G küberturvalisuse meetmepaketiga ning terviklike kübervastupidavusvõime raamistikega) on Lääne-Balkani jaoks **digivaldkonnas** väga oluline töötada välja digiidentiteedi raamistikud ja digitaalsed avalikud teenused.

Piirkonnas on seatud eesmärk luua 2027. aasta lõpuks riiklikud digiidentiteedikukrud ja seejärel piirkondlik „Balkani digiidentiteedikukkur“. Lääne-Balkanil on üle 300 kohaliku omavalitsuse üksuse taotlenud WiFi-ühendust ja esimesed pääsupunktid luuakse 2025. aasta jooksul. Komisjon toetab piirkonnas ka seitset Euroopa digitaalse innovatsiooni keskust, mis peaksid aitama ületada oskuste nappust digitehnoloogia, sealhulgas tehisintellekti valdkonnas; edaspidi saavad käimasoleva projektikonkursi kaudu rahastust täiendavad keskused.

Kõik lepinguosaliselised peavad jätkama kehtivate **kahepoolsete lepingute**, sealhulgas Kreeka ja Põhja-Makedoonia vahelise Prespa kokkuleppe ning Bulgaaria ja Põhja-Makedoonia vahel sõlmitud sõpruse, heanaaberlikkuse ja koostöö lepingu rakendamist heas usus.

Nii **Kosovo** kui ka **Serbia** puhul sõltub nende liikumine ELiga ühinemise suunas jätkuvalt sisulistest edusammudest omavaheliste suhete **normaliseerimisel**. Kosovo ja Serbia vaheliste suhete normaliseerimisele suunatud 2023. aasta lepingu ja selle lisa rakendamisel otsustavate sammude tegemist on takistanud kummagi lepinguosalise sisepoliitilised probleemid. Konstruktiivse koostöö puudumisel riskivad mõlemad lepinguosaliselised oluliste võimaluste kaotamisega. Suhete normaliseerimisel edasiliikumine on nõutav ka Lääne-Balkani reformi- ja kasvurahastu raames.

Ukraina on strateegiliselt süvendanud diplomaatilist tegevust, et tugevdada suhteid oma naabritega, eelkõige ELi liikmesriikidega. Venemaa agressioonisõja kontekstis on eelkõige ELi liikmesriikidest naabrid, aga ka mitu kandidaatriiki, toetanud Ukrainat poliitilise, humanitaar-, majandus-, tehnilise ja kaitseabi kaudu. Ukraina pühendumist piirkondlikule stabiilsusele ja integratsioonile peegeldab tema aktiivne osalemine erinevates piirkondlikes formaatides, näiteks idapartnerluses, Kesk-Euroopa algatuses, Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioonis, Musta Mere Majanduskoostöö Organisatsioonis, Demokraatia ja Majandusarengu Organisatsioonis ning piirkondlikus koostöönõukogus.

Moldova hoiab häid suhteid oma naabritega ja teiste kandidaatriikidega kahepoolsete, kolmepoolsete ja piirkondlike algatuste kaudu. Ukraina ja Lääne-Balkani riikidega toimub ühinemisprotsessi teemal korrapärane teabevahetus. Seoses Venemaa agressioonisõjaga Ukraina vastu on Moldova teinud Ukraina ja Rumeeniaga tihedat ja paremat koostööd, sealhulgas kolmepoolsetes formaatides, eelkõige energiapuuduse, transpordi ja ühendatuse valdkonnas ning nii tehnilisel kui ka kõrgel tasemel. Moldova valitsus on järjepidevalt ühinenud rahvusvaheliste avaldustega, milles mõistetakse hukka Venemaa sõjaline agressioon, ja näidanud üles solidaarsust Ukrainaga.

Türgi ja Kreeka vahel jätkus suhete taastamine. Türgi ei tegelenud aruandeperioodil ebaseadusliku puurimistegevusega Vahemere idaosas ega lendudega üle Egeuse meres asuvate Kreeka saarte, küll aga teatati Kreeka õhuruumi- ja liikluseeskirjade rikkumisest. Samuti teatati jätkuvalt Kreeka territoriaalvetesse sisenemisest ja selliste intsidentide arv on võrreldes eelmise aruandeperioodiga märkimisväärselt suurenenud. Lahendamata küsimus mandrilava ja majandusvõondite üle pingestas jätkuvalt kahepoolseid suhteid, kuid dialoog jätkus.

2024. aasta detsembris rõhutas nõukogu¹⁸ taas, et ELi ja Türgi koostöö edasisel tugevdamisel peab EL eriti tähtsaks **Küprose konflikti lahendamisele** suunatud kõneluste taasalumist ja edenemist. Aruandeperioodil ei teinud Türgi edusamme oma suhete normaliseerimisel Küprose Vabariigiga ega täitnud jätkuvalt oma kohustust rakendada täies ulatuses Ankara lepingu lisaprotokolli. Türgi lükkas jätkuvalt tagasi kahe kogukonna ja kahe tsooni föderatsiooni mudeli, mille aluseks on ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonid, ning pooldas

¹⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/et/pdf>

endiselt kahe riigi lahendust. Samas osales Türgi kahel ÜRO peasekretäri egiidi all toimunud viiepoolisel mitteametlikul kohtumisel. 2025. aasta oktoobris toimunud valimistel Küprose türgi kogukonna juhiks valitud opositsioonikandidaat väljendas valmisolekut pidada ametlikke läbirääkimisi lahenduse leidmiseks. 2024. aasta detsembris väljendas EL heameelt lahenduse leidmisele suunatud kõneluste taasalusustamiseks ÜRO peasekretäri poolt astutud sammude üle ja 2025. aasta mais ÜRO peasekretäri poolt Küprosele isikliku saadiku uuesti ametisse nimetamise üle. 2025. aasta mais nimetas Euroopa Komisjon ametisse Küprose erisaadiku. EL on kinnitanud – viimati Euroopa Ülemkogu 2024. aasta juuni järel dustes ja nõukogu 2024. aasta detsembri järel dustes¹⁹ – valmisolekut täita aktiivset rolli ÜRO juhitava protsessi kõigi etappide toetamisel kõigi ELi käsutuses olevate asjakohaste vahenditega. Nüüd on äärmiselt tähtis, et Türgi pühenduks ja aitaks kaasa ÜRO raamistikus õiglase, tervikliku ja toimiva lahenduse leidmisele Küprose küsimuses vastavalt kahest kogukonnast ja kahest tsoonist koosneva ja poliitilisel õiglusel põhineva föderatsiooni mudelile, kooskõlas kõigi asjaomaste ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonidega ning liidu *acquis* ja aluspõhimõtetega.

Gruusial on üldiselt naaberriikidega ja teiste laienemisprotsessis osalevate riikidega head kahepoolsed suhted. Gruusial ja Türgil on kõrgetasemelistel kontaktidel põhinev strateegiline partnerlus, sealhulgas kõrgetasemelise strateegilise koostöö nõukogu raames. Gruusia toetab Ukraina territoriaalset terviklikkust ja suveräänsust, kuid Ukraina on väljendanud muret selle pärast, et Gruusia ei järgi ELi Venemaa-vastaseid sanktsioone ega osale sõjalises ja tehnilises koostöös. Gruusial ja Moldoval on traditsiooniliselt head kahepoolsed suhted.

Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu on põhjustanud Musta mere piirkonnas enneolematu ebastabiilsuse, mis rõhutab vajadust tulevikuvaatava koostöö järele. 2025. aasta mais esitas EL **Musta mere piirkonda** käsitleva strateegilise lähenemisviisi,²⁰ mille eesmärk on edendada ühendatust ja majanduskasvu, ühendades Euroopa Lõuna-Kaukaasia ja Kesk-Aasiaga. Strateegiaga tugevdatakse ELi geopoliitilist rolli usaldusväärse osalejana Musta mere piirkonnas. Strateegia rakendamisega soovitakse tuua käegakatsutavat kasu nii Musta mere piirkonnas asuvatele partneritele (Ukraina, Moldova, Gruusia, Türgi, Armeenia ja Aserbaidžaan) kui ka ELile, investeerides olulistesse vastastikku kasulikesse partnerlustesse ja süvendades neid ning edendades piirkondlikku koostööd ühendatuse valdkonnas. Tulevane koostöö Musta mere piirkonnaga on üles ehitatud kolmele põhieesmärgile: i) suurendada julgeolekut, stabiilsust ja vastupanuvõimet; ii) soodustada kestlikku majanduskasvu ja heaolu ning iii) edendada keskkonnakaitset, vastupanuvõimet kliimamuutuste suhtes ja nendeks valmisolekut ning elanikkonnakaitset.

IV. TEAVITAMINE JA AVALIKKUSE KAASAMINE

ELiga ühinemine on **kogu ühiskonda hõlmav projekt**, kuna see on valik põhiõigustel ja demokraatlikel väärtustel põhineva ühiskondliku mudeli kasuks, mille iga riik peab aktiivselt omaks võtma, sest see määrab riigi tuleviku. Seda projekti ei pea pooldama mitte ainult valitsus, vaid ka opositsioon, kodanikud, kodanikuühiskond ja kohalikud kogukonnad. Et see valik saaks teoks, peab seda toetama demokraatlik legitiimsus ning laialdane poliitiline ja ühiskondlik konsensus. See on vajalik avalikkuse toetuse tagamiseks nii laienemisprotsessis osalevates riikides kui ka ELis ning see peab peegelduma riigi juhtkonna suhtluses oma kodanikega. Vastastikuse mõistmise ja usalduse saavutamiseks on oluline edendada inimestevahelist dialoogi kultuuri, noorte ja spordi kaudu.

¹⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/et/pdf>

²⁰ [JOIN \(2025\) 135 final](#).

Viimane Eurobaromeetri eriuuring ELi kodanike suhtumise kohta ELi laienemisse näitas, et enamik ELi kodanikke (56 %) pooldab ELi edasist laienemist. Samal ajal peab ainult iga kolmas ELi kodanik (32 %) end laienemisprotsessist informeerituks, samas kui kaks kolmandikku (67 %) leiab, et neil ei ole piisavalt teavet. Kogu liidus on vaja teha rohkem tööd, et reageerida ELi kodanike kartustele ja selgitada laienenud liidu eeliseid. Laienemisprotsessis osalevates riikides on avalik arvamus endiselt üldjoontes positiivne. **Tõhus teavitustegevus** ning aktiivne võitlus välisriigist lähtuvate infomanipulatsioonide ja sekkumiste, sealhulgas desinformatsiooni vastu on strateegiliselt hädavajalik, kuna need nähtused kujutavad endast kasvavaid julgeolekuohte nii ELile kui ka laienemisprotsessis osalevatele riikidele. Nii ELi liikmesriikidel kui ka laienemisprotsessis osalevatel riikidel on oluline kohustus aktiivselt teavitada ja võimestada oma kodanikke, andes neile täpset teavet ELiga ühinemise protsessi kohta. Avalikkus väärib selgust selles, kuidas laienemisotsused vastu võetakse ja mida tehakse liidu eduka laienemise ettevalmistamiseks. Liikmesriigid peavad võtma vastutuse oma otsuste eest ja neid kodus avalikult selgitama. Komisjon on valmis neid jõupingutusi toetama,²¹ et aidata suurendada avalikkuse usaldust protsessi vastu ja võimaldada laienemisprotsessil vajaliku legitiimsusega edasi liikuda.

V. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

I.

1. ELi liikmesus on **geostrateegiline investering** tugevasse, stabiilsesse ja ühtsesse Euroopasse, mis põhineb **ühistel demokraatlikel väärtustel**. Laienemisse investeerimine vastab ka ELi strateegilistele julgeolekuhuvidele ja pikaajalistele majanduslikele huvidele.
2. Laienemine on jätkuvalt **range, õiglane ja tulemuspõhine protsess, mille aluseks on iga laienemisprotsessis osaleva riigi objektiivsed edusammud**. See nõuab sihikindlust pöördumatute reformide rakendamisel kõigis liidu õiguse valdkondades, pöörates erilist tähelepanu laienemisprotsessi põhiküsimustele. Õigusriigi põhimõte ja alusväärtused on jätkuvalt ELi laienemispoliitika nurgakivid. Kandidaatriikidel tuleb ellu viia põhjalikke ja püsivate tagajärgedega reforme, tagades oma majanduse, demokraatlike süsteemide ja ühiskonna kestva ümberkujundamise. See nõuab laienemisprotsessis osalevatelt riikidelt pöördeliste muutuste omaksvõtmist, usalduse loomist ja ühiskonnaülese konsensuse tagamist. Jätkuvalt nõuab tähelepanu võitlus korruptsiooni vastu. ELi liikmesus on strateegiline valik. Partnerid peavad ELi väärtused kindlalt ja ühemõtteliselt omaks võtma ning neid edendama. Oma poliitika ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga vastavusse viimine, sealhulgas ELi sanktsioonide järgimine, edastab uues geopoliitilises kontekstis varasemast olulisema sõnumi ühiste väärtuste ja strateegilise suuna kohta.
3. Viimase aasta jooksul on tehtud **märkimisväärsed edusamme**. Arvestades protsessi kiirenemist mõne kandidaatriigi puhul, on laienemine lähiaastatel realistlik võimalus. Viimastel aastatel tehtud töö põhjal on nii laienemisprotsessis osalevatel riikidel kui ka ELil **nüüd aeg võtta konkreetseid meetmeid**.
4. **Laienemisprotsessis osalevatel riikidel tuleb jõupingutusi suurendada**, eriti neil, kes esitasid ambitsioonikad eesmärgid ühinemisläbirääkimiste lõpuleviimiseks.

²¹ Komisjon tõustab oma strateegilist kommunikatsiooni ja käivitab laienemisega seoses spetsiaalse teavituskampaania, mille eesmärk on selgitada reformidega kaasnevaid tegelikke edusamme, võidelda desinformatsiooni vastu ning rõhutada suurema ja tugevama liiduga kaasnevat vastastikust kasu.

5. **EL** on seda tööd aastate jooksul toetanud, kasutades selleks mitmesuguseid vahendeid. EL on oma laienemismetoodika läbi vaadanud. **Järkjärgulise integratsiooni** kaudu pakub ta laienemisprotsessis osalevatele riikidele võimalust kiirendada ja süvendada integratsiooni ELiga ning seeläbi saavutada oma kodanike jaoks konkreetseid tulemusi. EL töötab laienemise toetamiseks välja kohandatud raamistiku koos sihtotstarbeliste rahastamisvahenditega, sealhulgas hiljuti vastu võetud Lääne-Balkani ja Moldova majanduskasvu kavad ning Ukraina kava koos vastavate rahastutega. Samuti tõhustas EL julgeoleku- ja kaitsekoostööd mitme laienemisprotsessis osaleva riigiga.
6. Nüüd teeb EL ettevalmistusi **suurema ja tugevama liidu** loomiseks.
- a. Komisjon valmistab ette **laienemiseelse poliitika läbivaatamist ja reforme**, mille käigus hinnatakse laienemise mõju peamistele poliitikavaldkondadele.
 - b. Vastavalt järgmist mitmeaastast finantsraamistikku käsitlevale komisjoni ettepanekule on kavas **uue instrumendi „Globaalne Euroopa“** raames pakkuda **vajalikku rahalist ja poliitikapõhist toetust**, et aidata kandidaatriikidel ja potentsiaalsetel kandidaatpiirkondadel **liikuda liikmesuse** suunas. Komisjoni ettepanekus on ette nähtud, et kui liiduga ühinevad uued liikmesriigid, muudetakse mitmeaastast finantsraamistikku, lähtudes asjaomastest ühinemislepingutest, et võtta arvesse liiduga ühinemisest tulenevaid kuluvajadusi.
 - c. Komisjon tugevdab nii liidus kui ka kandidaatriikides oma teavitustegevust, et käsitleda laienemist ja laienenud liidu eeliseid, aga ka seda, kuidas probleeme lahendada. Tõhus **teavitustegevus** ning võitlus välisriigist lähtuvate infomanipulatsioonide ja sekkumiste, sealhulgas desinformatsiooni vastu on strateegiliselt hädavajalik. Komisjon ja Euroopa välisteenistus on valmis liikmesriikide jõupingutusi toetama, et aidata suurendada avalikkuse usaldust protsessi vastu ja võimaldada laienemisprotsessil vajaliku legitiimsusega edasi liikuda.
 - d. Tagamaks, et uued liikmesriigid säilitavad oma saavutatud tulemused õigusriigi, demokraatia ja põhiõiguste valdkonnas, peab komisjon vajalikuks sätestada tulevastes **ühinemislepingutes** tugevamad kaitseklauslid, et vältida taganemist ühinemisläbirääkimiste käigus võetud kohustustest.
7. **Heanaaberlikud suhted ja piirkondlik koostöö** on Lääne-Balkanil stabiliseerimis- ja assotsieerimis- ning laienemisprotsessi olulised elemendid. Järk-järgult integreerumise jaoks on oluline ka piirkondlik koostöö ja pühendumine ühise piirkondliku turu loomisele. Endiselt on väga oluline saada üle minevikupärandist ja lahendada 1990. aastate konfliktidest tulenevad vaidlused. Veel on vaja ületada lahendamata kahepoolsed probleemid, sealhulgas õigusjärglusega seotud küsimused ja sõjakuritegude ohvritele õigluse tagamine, ikka veel teadmata kadunud isikute tuvastamine ja mineviku massikuritegudest täpse loetelu koostamine piirkondlikul tasandil. EL tunnistab leppimise keerukust, kuid on valmis kõiki jõupingutusi oma eri vahendite ja poliitikate kaudu toetama ja hõlbustama. ELi vahendatud dialoogi raames Kosovo ja Serbia vaheliste suhete normaliseerimine on mõlema partneri puhul ELiga ühinemise vältimatu tingimus ning kui edusamme ei tehta, võivad mõlemad kaotada olulisi võimalusi.

8. **Kahepoolsed probleemid** mõjutavad jätkuvalt negatiivselt ühinemisprotsessi ja pidurdavad laienemisprotsessis osalevate partnerite piirkondlikku integratsiooni. Laienemisraamistik võimaldab luua üldise poliitilise keskkonna, mis soodustab lahendamata kahepoolsete probleemide käsitlemist ja mõlemale poolele vastuvõetavate lahenduste leidmist, millele komisjon on valmis kaasa aitama.

II.

9. **Montenegro** jaoks on ELiga ühinemise protsess üks peamisi prioriteete. See on ka valitsuse võetud selge poliitiline kohustus, mis kajastub üldiselt poliitilistes otsustes. See hõlmab jätkuvat 100 % vastavust ELi ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale, sealhulgas sanktsioonidele. Kohtunike ametisse nimetamist käsitlevate selgete eeskirjade puudumine ja vastuolulised teised õigusaktid põhjustasid 2024. aasta detsembris institutsioonilise kriisi, mis ületati 2025. aasta märtsi keskel. Valitsus on tegutsenud üldiselt stabiilses poliitilises keskkonnas ja viinud ellu reforme ning on viimase aasta jooksul oluliselt kiirendanud ettevalmistusi ELiga ühinemiseks. 2024. aasta detsembris ja 2025. aasta juunis toimunud valitsustevahelistel konverentsidel suleti esialgselt neli täiendavat läbirääkimispeatükki ning ambitsioonika plaani kohaselt on kavas jätkata täiendavate peatükkide esialgsel sulgemisel, kui tingimused selleks on täidetud.

Komisjoni hinnang on, et vastavalt läbirääkimisraamistikule on praegu tagatud üldine tasakaal ühelt poolt õigusriigi peatükkide alal tehtud edusammude ja teiselt poolt ühinemisläbirääkimiste kõikide peatükkide lõikes toimunud edasiliikumise vahel. Montenegro valitsus on jätkuvalt kinnitanud oma eesmärgi lõpetada ühinemisläbirääkimised 2026. aasta lõpuks. Komisjon leiab, et selle ambitsioonika eesmärgi saavutamine on võimalik, kui Montenegro säilitab reformide tempo. Selle saavutamiseks peaks Montenegro keskenduma õigusriigi peatükkidega seotud küsimustele ning liikuma edasi kriitilise tähtsusega valdkondades, milleks on sõna- ja meediavabadus, võitlus korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastu, kohtusüsteemi sõltumatusele, professionaalsusele ja vastutavusele suunatud reformide kiirendamine ja süvendamine ning täielik vastavus ELi viisapoliitikale. Kohtutes ja prokuratuuris kõrgete ametikohtade õigeaegne täitmine on endiselt probleem, millega tuleb tegeleda. Valdkondlike läbirääkimispeatükkide puhul tuleb ennekõike keskenduda ELiga seotud oluliste pooleliolevate reformide elluviimisele ja sulgemiskriteeriumide täitmisele, tuginedes struktureeritud ja hästi kavandatud lähenemisviisile ELiga integreerumise tegevuskava rakendamiseks. Jätkuv laiapõhjaline poliitiline konsensus peamiste reformide suhtes on endiselt väga tähtis.

Kui Montenegro säilitab ELiga ühinemiseks ettevalmistuste tegemise tempo, esitab komisjon väljakujunenud tava kohaselt finantspaketi kavandi ja seejärel ühiste seisukohtade kavandid, et viia lõpule läbirääkimised finants- ja eelarvesätete üle, ning alustab institutsioonide peatükki käsitleva ühise seisukoha kavandi ettevalmistamist.

10. **Albaaniaga** peetavad ühinemisläbirääkimised saavutasid enneolematu hoo: järjekordse nelja valitsustevahelise konverentsi tulemusel alustati läbirääkimisi viie teemaploki üle. Ettevalmistused viimase teemaploki avamiseks sel aastal on hästi edenenud. See silmapaistev tulemus annab tunnistust Albaania kindlast poliitilisest pühendumusest ja tema ühiskonna selgetest ELi-suunalistest püüdlustest. Albaania tegi jätkuvalt edusamme põhiküsimuste teemaplokki kuuluvate reformide elluviimisel. Albaania täielik vastavus ELi ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale kinnitab tema strateegilist valikut.

Komisjoni hinnang on, et vastavalt läbirääkimisraamistikule on praegu tagatud üldine tasakaal ühelt poolt õigusriigi peatükkide alal tehtud edusammude ja teiselt poolt

ühinemisläbirääkimiste kõikide peatükkide lõikes toimunud edasiliikumise vahel. Albaania valitsus on jätkuvalt kinnitanud oma eesmärgi lõpetada ühinemisläbirääkimised 2027. aasta lõpuks. Komisjon leiab, et selle ambitsioonika eesmärgi saavutamine on võimalik, kui Albaania säilitab reformide tempo. Edasi liikumiseks tuleb ennekoike tõhustada põhiküsimustega seotud reformi, täpsemalt täita kiiresti õigusriigi põhimõtte vahekriteeriumid, mis on võimalik saavutada lähitulevikus. Teiste läbirääkimispeatükkide puhul tuleb keskenduda oluliste seadusandlike ja institutsiooniliste ettepanekute menetlemise kiirendamisele. See puudutab peatükke, mille saab esialgselt sulgeda, aga ka peatükke, mis nõuavad pikemaajalist investeerimist või kohandamist, näiteks finantsteenuste valdkonnas. Albaania on teinud edusamme reformide puhul, mis on seotud organiseeritud kuritegevuse vastase aktiivse rahvusvahelise koostööga ja finantsuurimiste suutlikkuse arendamisega, kuid uimastikauplejate tegevuse uurimisel ning kuritegelike rühmituste tuvastamisel ja likvideerimisel on vaja teha täiendavaid jõupingutusi. Reformide pikaajalise mõju saavutamiseks on vajalik kaasav ja konstruktiivne koostöö valitseva partei ja opositsiooni vahel ning kõigi sidusrühmadega.

11. Vaatamata väga keerulistele oludele, mis on tingitud Venemaa agressioonisõjast, näitas **Ukraina** viimase aasta jooksul jätkuvalt üles märkimisväärset pühendumist ELiga ühinemisele. Ukraina ühinemisprotsess liikus edasi, kui 2025. aasta septembris jõudis lõpule õigustiku sõelumine. Mais võeti Ukrainas vastu õigusriigi põhimõtte, avaliku halduse reformi ja demokraatlike institutsioonide toimimisega seotud tegevuskavad, samuti rahvusvähemuste tegevuskava ja läbirääkimispositsioon põhiküsimuste teemaploki. Komisjon on andnud neile tegevuskavadele positiivse hinnangu. Ukraina on jätkanud kohtusüsteemi ausameelsuse ja meritokraatia edendamist ning suurkorruptsiooni juhtumite puhul õigusnormide täitmisele pööramist. Samuti on alustatud mitme õiguskaitseasutuse reformimist. Sõjaseisukorrast tulenevad põhiõiguste piirangud on üldiselt jätkuvalt proportsionaalsed.

Hiljutised negatiivsed suundumused, sealhulgas surve korruptsioonivastastele asutustele ja kodanikuühiskonnale, tuleb otsustavalt ümber pöörata. Jätuvaid edusamme on vaja teha ka kohtusüsteemi, prokuratuuri ja õiguskaitsesektori sõltumatus, ausameelsuse, professionaalsuse ja tõhususe tugevdamisel ning organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses. Veelgi tuleb tõhustada õigusnormide vastavusse viimist põhiõiguste kaitset käsitlevate ELi standarditega ning jätkata avaliku halduse reformimist ja detsentraliseerimist.

Ukraina valitsus on viidanud eesmärgile lõpetada ühinemisläbirääkimised 2028. aasta lõpuks. Komisjon toetab seda ambitsioonikat eesmärki, kuid leiab, et selle saavutamiseks on vaja kiirendada reformide tempot, eelkõige seoses põhiküsimustega ja täpsemalt õigusriigi põhimõttega. Komisjoni hinnangul on Ukraina täitnud tingimused, mis on vajalikud esimese teemaploki (põhiküsimused), kuuenda teemaploki (välissuhted) ja teise teemaploki (ühtne turg) avamiseks. Komisjon eeldab, et aasta lõpuks täidab Ukraina ka ülejäänud kolme teemaploki avamise tingimused. Komisjon jätkab tööd selle nimel, et nõukogul oleks võimalik liikuda kõigi teemaplokkide avamisega edasi enne aasta lõppu. Vaatamata mõningatele edusammudele põhiküsimustega seotud reformide elluviimisel on vaja teha veel jõupingutusi.

12. **Moldovas** toimusid 28. septembril 2025 parlamendivalimised, mille tulemuste kohaselt on riigi kodanike enamus kindlalt otsustanud edendada riigi liikumist ELiga ühinemise poole. OSCE/ODIHRi hinnangul olid valimised hästi korraldatud, kuigi need toimusid

Venemaa enneolematu sekkumise kontekstis. See hõlmas koordineeritud ja keerukaid desinformatsioonikampaaniaid, küberründeid ja ebaseaduslikku rahastamist. Moldova ühinemisprotsess liikus sel aastal edasi, kui 2025. aasta septembris jõudis lõpule õigustiku sõelumine. Lisaks võttis riik kevadel vastu tegevuskavad õigusriigi, avaliku halduse reformi ja demokraatlike institutsioonide toimimise valdkonnas. Komisjon on andnud nendele tegevuskavadele positiivse hinnangu. Moldova on ELiga ühinemise protsessis jätkanud oluliste reformide elluviimist, sealhulgas kõrgeimate kohtunike ja prokuröride kontrollimise ja ametisse nimetamise, korruptsioonivastase võitluse ja meediavabaduse valdkonnas.

Moldova valitsus on viidanud oma esialgsele eesmärgile lõpetada ühinemisläbirääkimised 2028. aasta alguseks. Komisjon toetab seda eesmärki, mis on ambitsioonikas, kuid saavutatav, kui Moldova kiirendab reformide praegust tempot. Komisjoni hinnangul on Moldova täitnud tingimused, mis on vajalikud esimese teemaploki (põhiküsimused), kuuenda teemaploki (välissuhted) ja teise teemaploki (ühtne turg) avamiseks. Komisjon eeldab, et aasta lõpuks täidab Moldova ka ülejäänud kolme teemaploki avamise tingimused. Komisjon jätkab tööd selle nimel, et nõukogul oleks võimalik liikuda kõigi teemaplokkide avamisega edasi enne aasta lõppu. Edaspidi on väga oluline tõhustada tööd põhiküsimuste valdkonnas, st seoses õigusriigiga laiemalt, sealhulgas tugevdada korruptsioonivastaseid asutusi, saavutada häid tulemusi uurimiste läbiviimisel, süüdistuste esitamisel ja lõplike kohtuotsuste tegemisel ning jätkata avaliku halduse reformimist.

13. **Serbia** ühiskonna polariseerumine on süvenenud massimeeleavalduste taustal, mis toimuvad alates 2024. aasta novembrist ja peegeldavad kodanike rahulolematust muu hulgas korruptsiooniga ning vastutuse ja läbipaistvuse tajutava puudumisega, millele on lisandunud meeleavaldajate suhtes ülemäärase jõu kasutamise juhtumid ja kodanikuühiskonnale avaldatav surve. Selle tulemuseks on üha keerulisem keskkond, kus lõhestav retoorika on oluliselt vähendanud sidusrühmade usaldust, mis omakorda mõjutab ühinemisprotsessi. Reformid on märkimisväärselt aeglustunud. Sagedased ELi-vastased narratiivid, mida kasutavad ka poliitiliste ametikohtade täitjad ja mida kordavad meediakanalid, peavad lõppema. Kuigi vastavus ELi ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale on viimasel ajal paranenud, peaks Serbia suurendama jõupingutusi stabiilsema ja suurema vastavuse saavutamiseks. Serbia peaks selgelt väljendama oma geopoliitilist orienteeritust ELile, sealhulgas hakkama järgima ELi sanktsioone, mis on kehtestatud seoses Venemaa agressioonisõjaga Ukraina vastu. Märkimist väärivad mõned hiljutised positiivsed sündmused. Serbia muutis oma meediaalaseid õigusakte, et viia need vastavusse liidu *acquis* ja Euroopa standarditega. Komisjoni 2021. aasta hinnang, et Serbia on täitnud kolmanda teemaploki (konkurentsivõime ja kaasav majanduskasv) avamise kriteeriumid, jääb kehtima.

Komisjon eeldab, et elektroonilist meediat reguleeriva asutuse uue nõukogu ametisse nimetamise protsess, mis hiljuti taaskäivitati, ja ühtse valijate registri seaduse vastuvõtmise seadusandlik protsess viiakse lõpule usaldusväärsel ning kodanikuühiskonda ja kõiki sidusrühmi, sealhulgas opositsiooni kaasaval viisil. Serbia peaks ületama seisaku, mis on seotud kohtusüsteemiga ja üldiselt põhiõiguste valdkonnaga, pöörama kiiresti tagasi sõnavabaduse ja akadeemilise vabaduse vähenemise suundumuse, tagama edusammud valimisraamistiku osas ja viima lõpule energeetikasektori eraldamise. Serbia peaks viima oma viisanõudest vabastatud riikide nimekirja vastavusse ELi nimekirjaga. Jätkuvalt tuleb tähelepanu pöörata sellele, et

säilitada üldine tasakaal ühelt poolt õigusriigi peatükkide alusel tehtavate edusammude ja Kosovoga suhete normaliseerimise ning teiselt poolt ühinemisläbirääkimiste kõikide peatükkide arvestuses toimuva edasiliikumise tempo vahel. ELi vahendatud dialoogi raames peaks Serbia täitma oma kohustused, mis tulenevad suhete normaliseerimisele suunatud lepingust ja selle rakenduslisast, samuti kõigist varasematest dialoogi raames sõlmitud kokkulepetest. ELi vahendatud dialoogi eesmärk on edendada koostööd, teha ELiga ühinemise protsessis edusamme ja parandada inimeste elukvaliteeti.

Komisjon on valmis toetama Serbiat vajalike demokraatlike muutuste saavutamisel, mida tulevaselt ELi liikmesriigilt oodatakse. Serbial tuleb saada üle praegusest poliitilisest ummikseisust ja ühiskonnas valitsevatest lõhedest, taastades usalduse poliitikute ja kodanikuühiskonna vahel ning luues tingimused kaasavaks dialoogiks, mis on vajalik nõutavate oluliste reformide elluviimiseks. Serbia pühendumist ELiga ühinemisele ja poliitilist tahet rakendada usaldusväärselt vajalikke reforme tuleb tugevdada ja paremini toetada sihikindlate konkreetsete meetmetega ning kajastada avalikus kommunikatsioonis. Selleks et liikuda ELiga ühinemise protsessis edasi, tuleb Serbial saavutada reaalseid tulemusi korruptsioonivastases võitluses ja õigusriigi, sealhulgas kohtusüsteemi sõltumatuse, meediavabaduse ja valimisreformide tugevdamisel, tagada kodanikuühiskonna jaoks tõeliselt toetav keskkond ning teha usutavaid jõupingutusi desinformatsiooni ja välisriigist lähtuvate infomanipulatsioonide tõkestamiseks.

14. **Põhja-Makedoonia** jätkuv täielik vastavus ELi ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale kinnitab tema strateegilist valikut. Valitsus jätkas tööd õigusriigi, avaliku halduse reformi ja demokraatlike institutsioonide toimimise tegevuskavadega ning vähemuste õiguste kaitse tegevuskavaga, mis tuleb kaasava protsessi käigus lõpule viia. Siiski ei ole ta viimase aasta jooksul astunud otsustavaid samme ühinemisläbirääkimiste protsessis edasi liikumiseks. Põhja-Makedoonias ei ole veel vastu võetud vajalikke põhiseaduse muudatusi, millega hõlmatakse põhiseadusega riigi piirides elavad ja muudesse rahvustesse kuuluvad kodanikud, näiteks bulgaarlased, nagu on osutatud nõukogu 2022. aasta juuli järeldustes, kuigi riik kohustus alatama ja saavutama nende muudatuste tegemise. Kõik lepinguosalised peavad jätkama kahepoolsete lepingute, sealhulgas Kreeka ja Põhja-Makedoonia vahelise Prespa kokkuleppe ning Bulgaaria ja Põhja-Makedoonia vahel sõlmitud sõpruse, heanaaberlikkuse ja koostöö lepingu rakendamist heas usus.

Avamiskriteeriumide osas tuleb kooskõlas läbirääkimisraamistikuga kiiresti rakendada edasisi otsusekindlaid meetmeid, et avada esimene teemaplokk võimalikult kiiresti pärast seda, kui asjakohased tingimused on täidetud. Põhja-Makedoonia peaks suurendama jõupingutusi ELiga seotud reformide elluviimiseks, eelkõige põhiküsimuste teemaploki raames, et tagada õigusriik, muu hulgas kohtusüsteemi sõltumatuse ja usaldusväärsuse tagamise ning korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise kaudu. Korruptsiooni vastu tuleb järjekindlalt võidelda, sealhulgas tugevdades õiguskaitset ja saavutades tulemusi suurkorruptsioonijuhtumite uurimisel, nende eest süüdistuse esitamisel ja lõplikul süüdimõistmisel.

15. **Bosnias ja Hertsegoviinas** õnnestas poliitiline kriis *Serblaste Vabariigi* üksuses ja sellele järgnenud valitsuskoalitsiooni lagunemine ELiga ühinemisel edasi liikumist. Seetõttu võeti vastu otsused vaid mõne reformi kohta. Positiivne on aga, et 2025. aasta septembris esitas Bosnia ja Hertsegoviina komisjonile heakskiitmiseks oma reformikava. Bosnia ja Hertsegoviina jätkuv täielik vastavus ELi ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale kinnitab tema strateegilist valikut. Pärast *Serblaste Vabariigi* üksuses hiljuti tehtud

institutsionaalseid muudatusi on Bosnial ja Hertsegoviinal võimalik ELiga ühinemiseks reformide tegemisel edasi liikuda.

Vastavalt Euroopa Ülemkogu 2024. aasta märtsi otsusele ühinemisläbirääkimiste alustamise kohta tuleb valitsusel taas keskenduda kõigi komisjoni 2022. aasta oktoobri soovitusel välja toodud asjakohaste meetmete võtmisele. Need hõlmavad kohtute seaduse ning kõrgema kohtu- ja prokuratuurinõukogu seaduse lõplikku sõnastamist ja vastuvõtmist kooskõlas Euroopa standarditega. Samuti peab Bosnia ja Hertsegoviina töötama välja riikliku kava *acquis* vastuvõtmiseks ja nimetama kiiresti ametisse ühinemiseelse abi rahastamisvahendi riikliku koordinaatori. Edusammud nendes küsimustes ja pealäbirääkija määramine on olulised selleks, et komisjon saaks esitada nõukogule läbirääkimisraamistiku ja teha algust liidu *acquis* sõelumise selgitava osaga. Kiiresti tuleks tegeleda küsimustega, mis toodi välja komisjoni arvamuses riigi liikmeks astumise avalduse kohta, sealhulgas valitsemise ning põhiseadus- ja valimisreformi osas.

16. **Kosovo** on potentsiaalne kandidaatpiirkond, mille kõik poliitilised osalejad on kindlalt pühendunud liikumisele ELiga ühinemise suunas, kusjuures avalikkuse toetus sellele kursile on suur, ning mille tegevus on täielikult kooskõlas ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga. Enne 2025. aasta veebruaris toimunud üldvalimisi varjutas Kosovo sisepoliitilist olukorda aga lõhestav retoorika, millele järgnes poliitikute suutmatus moodustada olulisi institutsioone (parlament tuli kokku alles oktoobris) ning vähene valmidus jõuda läbirääkimiste teel lahenduseni. Selles kontekstis aeglustus pärast 2025. aasta veebruaris toimunud valimisi reformide tempo ja poliitika oli jätkuvalt lõhestav. EL on väljendanud heameelt rahumeelsete, kaasavate ja konkurentsipõhiste kohalike valimiste esimese vooru üle, milles osalesid kõik kogukonnad. Teatavaid edusamme on tehtud eelkõige raske ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemisel ning digitaliseerimisel.

Eelseisval perioodil peab Kosovo asuma taas tegutsema ELiga ühinemise teel, edendades erakondadevahelist koostööd ja seades esikohale hädavajalikud reformid, eelkõige õigusriigi ja sõnavabaduse valdkonnas. Kosovo peaks jätkuvalt käsitlema tema kodanike poolt ELile esitatavate põhjendamatute varjupaigataotluste küsimust. Komisjon on vastava taotluse korral valmis koostama arvamuse Kosovo liikmeks astumise avalduse kohta. ELi vahendatud dialoogi raames peaks Kosovo täitma oma kohustused, mis tulenevad suhete normaliseerimisele suunatud lepingust ja selle rakenduslisast, samuti kõigist varasematest dialoogi raames sõlmitud kokkulepetest. ELi vahendatud dialoogi eesmärk on edendada koostööd, teha ELiga ühinemise protsessis edusamme ja parandada inimeste elukvaliteeti. Komisjon astus 2025. aasta mais esimesed sammud kehtivate meetmete järkjärguliseks tühistamiseks. Järgmised sammud sõltuvad pingete jätkuvast leevendamisest Kosovo põhjaosas. Komisjon kavatseb meetmeid täiendavalt tühistada tingimusel, et pärast kohalike omavalitsuste valimiste teist vooru toimub Kosovo põhjaosas võimu nõuetekohane üleminek ja et pingete leevendamine jätkub.

17. **Türgi** on kandidaatriik ja Euroopa Liidu oluline partner. Kooskõlas nõukogu otsusega on ühinemisläbirääkimised Türgiga alates 2018. aastast seiskunud. Selle hinnangu aluseks olevad asjaolud püsivad endiselt, pidades eelkõige silmas tänavust täiendavat tagasilangust põhiõiguste ja õigusriigi, sealhulgas kohtusüsteemi valdkonnas. Kooskõlas oma kohustustega Euroopa Nõukogu pikaajalise liikmena ja ELi kandidaatriigina peaks Türgi kohaldama kõrgeimaid demokraatlikke standardeid ja selle tagasilanguse ümber pöörama.

ELil on strateegiline huvi Vahemere idaosa stabiilsuse ja turvalisuse ning Türgiga koostööpõhiste ja vastastikku kasulike suhete arendamise vastu, eelkõige seoses piirkondadevahelise julgeoleku ja ühendatusega, pidades silmas eesmärki tuua EL lähemale Lõuna-Kaukaasiale ja Kesk-Aasiale ning suurendada julgeolekut Musta mere piirkonnas. Geopoliitilised probleemid, nagu ka rohe- ja digipöördest tulenevad raskused, nõuavad tugevamat partnerlust Türgiga. Vahemere idaosa piirkonna stabiilsuse paranemise ja heanaaberlike suhete edendamise taustal astuti konkreetseid samme ühist huvi pakkuvates küsimustes. Kõrgetasemeline diplomaatiline suhtlus jätkus ja kõrgetasemeline majandusdialog taastus. Samuti toimusid kõrgetasemelised dialoogid kaubanduse ning rände ja julgeoleku teemal. Türgil on välispoliitika valdkonnas oluline piirkondlik roll, mis on ELi ja Türgi suhete kontekstis tähtis, isegi kui teatavates välispoliitilistes küsimustes püsivad erinevad seisukohad. Ametlikult oli Türgi poliitika vastavus ELi ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale jätkuvalt väga väike, kuigi piirkonna peamiste arengusuundumuste (rahu ja ühendatus Lõuna-Kaukaasias, stabiilsus Süürias, relvarahu Gazas ja kahe riigi kooseksisteerimisel põhineva lahenduse eesmärk) osas olid tema huvid ja eesmärgid sageli ELi omadega kooskõlas. Türgi võttis konkreetseid meetmeid, et tema territooriumi kaudu ei oleks enam võimalik hoida kõrvale Venemaa vastu suunatud ELi sanktsioonidest, ja ta peaks sanktsioonidest kõrvalehoidmise küsimuses tegema ELiga jätkuvalt koostööd.

Kooskõlas 2023. aasta ühisteatisega ja Euroopa Ülemkogu järeldestega tuleks jätkuvalt kohaldada järkjärgulist, proportsionaalset ja tagasipööravat lähenemisviisi tegevuse elavdamiseks peamistes koostöövaldkondades. Türgi peaks jätkama oma konstruktiivseid jõupingutusi ja käsitlema ELile muret tekitavaid küsimusi. Türgilt oodatakse rahvusvahelise õiguse, heanaaberlike suhete ja ELi liikmesriikide suveräänsuse austamist. Türgilt oodatakse ka, et ta toetaks aktiivselt ÜRO raamistikus peetavaid läbirääkimisi Küprose küsimusele õiglase, tervikliku ja teostatava lahenduse leidmiseks vastavalt ÜRO Julgeolekunõukogu sellesisulistele resolutsioonidele, sealhulgas nende välisaspektidele, ning kooskõlas liidu aluspõhimõtete ja *acquis*'ga. Samuti peab Türgi täitma oma kohustuse tagada Ankara lepingu lisaprotokolli täielik ja mittediskrimineeriv rakendamine.

18. Komisjon kinnitab veel kord oma vankumatut solidaarsust **Gruusia** rahvaga ja valmisolekut jätkata grusiinide toetamist nende teel Euroopaga seotud tuleviku poole. Gruusia valitsuse tegevus ei vasta ELi ootustele ELi kandidaatriigi suhtes. Põhiküsimustes on toimunud laialdane tagasilangus, mis seisneb põhiõigusi ja -vabadusi kahjustavate repressiivsete õigusaktide vastuvõtmises, kohtusüsteemi kasutamises poliitilise relvana, opositsioonijuhtide tagakiusamises, meelevaldajate ja ajakirjanike meelevaldsetes vahistamistes ning kodanikuühiskonna tegutsemisruumi ahenemises. Kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi ning demokraatliku otsustusprotsessi põhimõtte õõnestamine, millele lisandub tõhusa parlamentaarse järelevalve puudumine, on toonud kaasa täidesaatva võimu suurenemise, sealhulgas riigi kaaperdamise. Gruusia valitsuse 2024. aasta novembris otsus ühinemisläbirääkimisi mitte alustada kinnitas ühemõtteliselt valitsuse eemaldumist eelmiste valitsuste poliitikast, valdava enamiku Gruusia rahva Euroopa-püüdlustest ning Gruusia põhiseaduses sätestatud kohustusest tagada Gruusia täielik integreerumine ELiga. Samal ajal on Gruusia ametiasutused süstemaatiliselt levitanud ka ELi-vastast retoorikat ja desinformatsiooni ega ole ilmutanud poliitilist tahet rakendada komisjoni 8. novembri 2023. aasta soovitustes välja toodud asjakohaseid reforme (st üheksat sammu), mis on vajalikud riigi edasiliikumiseks ELiga ühinemise teel. Gruusia valitsuse tegevus on kahjustanud ELi ja Gruusia suhteid ning viinud Gruusia

ELi laienemisprotsessist eemale. Seega on ELiga ühinemise protsess Gruusia puhul sisuliselt seiskunud. Kuniks Gruusia valitsus muudab tegevust, on komisjon omalt poolt ja vastastikuses täiendavuses nõukoguga alandanud poliitiliste kontaktide taset, peatanud Gruusia valitsusele otseselt kasuliku kahepoolse abi ning suurendanud jõupingutusi kodanikuühiskonna ja sõltumatu meedia toetamiseks. 2025. aasta jaanuaris otsustas nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal osaliselt peatada ELi ja Gruusia vahelise viisalihtsustuslepingu ning peatas Gruusia diplomaatiliste ja teenistuspasse omanike viisavabaduse.

Gruusia peab demokraatia tagasilanguse kiiresti ümber pöörama ning tegema erakondadeülese toetuse ja tegeliku kodanikuosaluse abil ulatuslikke reaalseid jõupingutusi seni lahendamata probleemide lahendamiseks ja oluliste reformide elluviimiseks kooskõlas kandidaatriigi staatuse puhul ette nähtud üheksa sammuga, austades täielikult ELi väärtusi ja põhimõtteid, millele Euroopa Liit on rajatud. Võttes arvesse Euroopa Ülemkogu 2024. aasta detsembri järeldust, et Gruusia valitsuse tegevus on *de facto* põhjustanud ühinemiseelse protsessi peatumise, ning Gruusia jätkuvat tagasilangust põhiküsimustes, käsitab komisjon Gruusiat kandidaatriigina üksnes formaalselt. Gruusia valitsusel tuleb näidata üles kindlat tahet muuta kurssi ja naasta ELiga ühinemise teele.

VI. LISAD

Statistilised andmed

Rahvusvaheliste organisatsioonide andmed demokraatia, hea valitsemistava ja õigusriikluse kohta kandidaatriikides ja potentsiaalsetes kandidaatriikides