



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 9.11.2005
KOM(2005) 562 lõplik

KOMISJONI TEATIS

**Komisjoni arvamus endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi ühinemistaotluse kohta
Euroopa Liiduga**

{SEK(2005) 1425}
{SEK(2005) 1429}

A. SISSEJUHATUS

a) Eessõna

Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik esitas taotluse saada Euroopa Liidu liikmeks 22. märtsil 2004 ning ministrite nõukogu palus komisjonil 17. maiks 2004 esitada taotluse kohta arvamus Euroopa Liidu lepingu artiklis 49 sätestatud korras, mille kohaselt „liidu liikmeks astumise taotluse võib esitada iga Euroopa riik, kes austab artikli 6 lõikes 1 sätestatud põhimõtteid. Riik esitab taotluse nõukogule, kes teeb otsuse ühehäälselt pärast konsulteerimist komisjoniga ning nõusoleku saamist Euroopa Parlamendilt, kes langetab otsuse oma liikmete absoluutse häälteenamusega.”

Artikli 6 lõikes 1 sätestatakse: „Liit on rajatud vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ning õigusriigi põhimõtetele, mis on ühised kõikidele liikmesriikidele.”

Selline on õigusraamistik, milles komisjon käesoleva arvamuse esitab.

Endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi ühenemistaotlus on osa ajaloolisest protsessist, mille käigus Lääne-Balkani riigid on üle saamas poliitilisest kriisist selles piirkonnas ning liikumas liidus loodud rahu, stabiilsuse ja heaolu tingimustega ühinemise suunas. 2003. aasta juunis Euroopa Ülemkogu vastu võetud Lääne-Balkanit käsitlevates Thessaloniki tegevussuunistes rõhutatakse, et „Lääne-Balkani riikide edasise liikumise kiirus ELi suunas sõltub neist endist ning iga riigi tulemustest reformide elluviimisel ehk siis Euroopa Ülemkogu 1993. aasta Kopenhaageni istungil sätestatud kriteeriumide ning stabiliseerimis- ja assotsiatsiooniprotsessi tingimuste täitmisest.“

Kopenhaagenis 1993. aastal kokku tulnud Euroopa Ülemkogu otsustas:

„Kesk- ja Ida-Euroopa assotsieerunud riigid võivad soovi korral saada Euroopa Liidu liikmeks. Ühineda on võimalik niipea, kui riik suudab kanda liikmekohustusi, täites selleks nõutavaid majanduslikke ja poliitilisi tingimusi.

Liikmesus eeldab, et:

- kandidaatriik on saavutanud demokraatiat, õigusriiki, inimõigusi ning vähemuste austamist ja kaitset kindlustavate institutsioonide stabiilsuse,
- riigis on toimiv turumajandus ning riik on valmis toime tulema liidusisese konkurentsisure ja turujõududega,
- riik on võimeline täitma liikmekohustusi, sealhulgas kinni pidama poliitilise, majandus- ja rahaliidu eesmärkidest.

Liidu võime uusi liikmeid vastu võtta ja samas säilitada Euroopa integratsiooni areng on nii liidu kui kandidaatriikide üldisi huve silmas pidades samuti oluline asjaolu.”

Detsembris 1995 Madridis kogunenud Euroopa Ülemkogu viitas vajadusele „luua tingimused kandidaatriikide järkjärguliseks harmooniliseks lõimumiseks, eelkõige turumajanduse arendamise, nende haldusstruktuuri kohandamise ning stabiilse majandus- ja rahanduskeskkonna loomise teel.“

Nõukogu määratles stabiliseerimis- ja assotsiatsiooniprotsessi tingimused 29. aprillil 1997, need hõlmavad koostööd endise Jugoslaavia asjade rahvusvahelise kriminaalkohtuga ja piirkondlikku koostööd. Nimetatud tingimused on stabiliseerimis- ja assotsiatsiooniprotsessi põhiosa ning on integreeritud aprillis 2004 jõustunud stabiliseerimis- ja assotsiatsioonilepingusse endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigiga.

Seega lähtub komisjoni arvamuses sisalduv endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi taotluse analüüs sellest, kas riik on võimeline vastama Euroopa Ülemkogu 1993. aasta Kopenhaageni istungjärgul sätestatud kriteeriumidele ning stabiliseerimis- ja assotsiatsiooniprotsessi tingimustele, eelkõige nõukogu 29. aprilli 1997. aasta järeldustes määratletud tingimustele.

Käesoleva arvamuse koostamisel järgiti sama metoodikat kui varasemate arvamuste puhul. Komisjon on analüüsinud nii praegust olukorda kui ka keskmise ajavahemiku prognoose. Käesolevas arvamuses loetakse keskmise tähtajaga prognoosi ajavahemikuks viis aastat, millega ei püüta ette ära määrata tulevast ühinemiskuupäeva. Ühinemisläbirääkimiste alustamiseks koostatud soovitusel on komisjon pööranud erilist tähelepanu endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi võimalustele täita poliitilisi kriteeriumeid.

Käesoleva arvamuse aluseks olev üksikasjalik analüüsi aruanne avaldatakse eraldi dokumendina (*Analytical Report for the Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for EU membership*).

b) ELi ja endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi vahelised suhted

Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik, mis oli endise Jugoslaavia Sotsialistliku Föderatiivse Vabariigi kõige lõunapoolsem osa ning mille elanikkond on 2 miljonit, sai iseseisvaks novembris 1991. Endisel Jugoslaavia Makedoonia Vabariigil on olnud Euroopa Ühendustega lepingulised suhted alates 1996. aastast. 1997. aastal kirjutati alla nii koostööleping kui ka kaubandus- ja tekstiilileping, mis jõustusid 1998. aastal. Stabiliseerimis- ja assotsiatsioonileping kirjutati alla aprillis 2001 ning see jõustus 1. aprillil 2004.

Alates iseseisvumisest on suurim katsumus riigi poliitilisele stabiilsusele olnud 2001. aasta kriis. Tänu 13. augustil 2001 alla kirjutatud Ohridi raamlepingule ja alates 2001. aastast ametis olnud valitsuste pühendumusele selle täitmisel on stabiilsus taastatud. Raamleping eeldas ulatusliku õigusloomekava rakendamist, mis viidi lõpule juulis 2005. Valitsus jätkab tulemuslikult uue õigusraamistiku ellurakendamist, mis tugevdab riigi usaldusväärsust ja stabiilsust ning aitab kaasa positiivse keskkonna kujundamisele ELiga lõimumiseks.

Euroopa Liit on seda protsessi järjekindlalt toetanud. ELi toetust rahu ja stabiilsuse säilitamisele riigis näitas kujukalt ELi sõjaline missioon „Concordia”, mis jätkas NATO missioone märtsist detsembrini 2003. Septembris 2003 valitsuse palvel tehtud otsusel käivitas EL 2003. aasta detsembris politseimissiooni „EUPOL Proxima”. See on volitatud toetama avaliku korra kindlustamist ja politseireformi. EUPOL Proxima volitused kehtivad 15. detsembrini 2005. Euroopa Liidu järelevalvemissioon on augustis 2001 sõlmitud leppe alusel riigis tegutsenud alates 2001. aastast.

Komisjon toetab endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi ühinemispüüdlusi rahaliste vahenditega ning keskendub käesolevas arvamuses välja toodud puuduste kõrvaldamiseks vajalikele meetmetele. Vastu on võetud riigi aastased rekonstruktsiooni-, arengu- ja stabilisatsioonibi programmid mahus 51 miljonit eurot 2004. aastal ja 39 miljonit eurot 2005. aastal.

B. LIIKMESUSE KRITEERIUMID

1. POLIITILISED KRITEERIUMID

Endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi institutsioonid on stabiilsed ja demokraatlikud, toimivad nõuetekohaselt, teavad oma pädevuse piire ning teevad omavahel koostööd. Vaatamata OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo korduvatele soovitudele pärast 2002. aasta valimisi, ilmnes 2005. aasta kohalike valimistega seoses rida tõsiseid eeskirjade eiramisi. OSCE demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo soovitude õigeaegne ja asjakohane rakendamine ning poliitiliste parteide kohustused on järgmiste parlamendivalimiste korrektsuse seisukohalt otsustava tähtsusega. Kui opositsiooni roll on institutsioonide toimimises üldjuhul reeglipärane, siis üks opositsioonipartei on otsustanud alates aprillist 2005 parlamendi töös osalemisest keelduda.

Ohridi raamlepingu rakendamist on peetud eriti tähtsaks ning alates 2001. aastast tehtud märkimisväärsed edusammud on olnud riigi stabiilsuse tagamisel äärmiselt olulised. Usaldusväärsuse süvendamiseks ja edu kindlustamiseks peab valitsus jätkama lepingu tulemuslikku ellurakendamist.

Järgjärgult tugevneb ka õigusriik. 2001. aasta kriisile järgnenud aja jooksul on tehtud suuri jõupingutusi politseiteenistuse ümberkorraldamiseks. Kuid kogu territooriumil õigusriigi põhimõtete rakendamise nimel tuleb veel pingutada. Sealhulgas jätkata politseireformi, mis on tõhusama politseitöö ja olukorra võimaliku teravnemise vältimise seisukohalt oluline. Püsivalt tuleb jõupingutusi teha kohtusüsteemi sõltumatuse ja tõhususe suurendamiseks, viies ennekõike põhiseaduse vastavusse Euroopa Nõukogu soovitustega. Korruptsioonitase on jätkuvalt kõrge ning mõjutab mitmeid majanduse, sotsiaal- ja poliitikavaldkonna aspekte riigis. Seega peab korruptsioonivastane võitlus muutuma tõhusamaks.

Põhiõiguste järgimisel olulisi probleeme ei ole. Põhiseaduses ja õigusaktides on tehtud mitmeid muudatusi, et tagada vähemuste õiguste kaitse kõrgel tasemel. Oluline on nende õigusnormide jätkuv nõuetekohane rakendamine.

Riik teeb täiel määral koostööd endise Jugoslaavia asjade rahvusvahelise kriminaalkohtuga. Ratifitseeriti Rahvusvahelist Kriminaalkohut käsitlev kahepoolne immuniteedilepe USAga, mis ei ole kooskõlas ELi asjaomaste peamiste põhimõtetega. Riik on kohustunud tegema piirkondlikku koostööd. Selles valdkonnas on vaja jätkuvalt pingutada, eelkõige lahendada heanaaberlike suhete huvides nimeprobleem Kreekaga.

2. MAJANDUSLIKUD KRITEERIUMID

Endises Jugoslaavia Makedoonia Vabariigis valitseb laialdane poliitiline üksmeel majanduspoliitika põhialuste osas. Majanduses on saavutatud makromajanduslik stabiilsus, inflatsioonimäär on madal, riigi rahandus on tasakaalus ja riigivõlg väike. Hindade ja kaubanduse liberaliseerimine ning erastamine on suures osas lõpule viidud. Rahandussektor tundub olevat stabiilne. Tööjõud on korraliku põhiharidusega ning riigi olemasolev transpordi- ja sidesüsteemi infrastruktuur on küllaltki hea. Majanduslik lõimumine ELiga on edenenud hästi.

Kuid turumajanduse toimimist takistavad institutsioonilised vajakajäämised nagu aeglane ja kohmakas haldusmenetlus, puudused kohtusüsteemis ning vähene edu maa ja kinnisvara registreerimisel. Seetõttu ei ole ärikeskkond investeringuid, eelkõige välismaiseid otseinvesteringuid ligimeelitav ega majanduskasvu edendav. Samuti ei ole töö- ja finantsturu toimimine piisav, mis takistab väga kõrge töötusemäära alandamist ja laenude andmist ettevõtetele. Riigisisised ja välisinvesteeringud ei ole olnud küllaldased, mille tagajärjeks on tootlikkuse väike kasv ja konkurentsivõime vähenemine. Arvestatava suurusega mitteametlik sektor põhjustab majanduses tugevaid moonutusi. Kaupade ekspordi struktuur on tasakaalust väljas. Sellises olukorras oleks riigi majandusel väga raske ühisturu konkurentsipurustuse vastu pidada. Tuvastatud probleemide lahendamisele suunatud struktuurireformide jätkumine aitaks kaasa turumajanduse toimimise ja selle konkurentsivõimelisuse kindlustamisele.

3. VÕIME TÄITA LIIKMESUSEGA SEOTUD KOHUSTUSI

Endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi võimet täits liikmesusega seotud kohustusi hinnati järgmiste näitajate alusel:

- stabiliseerimis- ja assotsiatsioonilepingus sätestatud kohustused,
- edusammud ühenduse õigustiku vastuvõtmisel, rakendamisel ja jõustamisel.

Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik on teinud edusamme stabiliseerimis- ja assotsiatsioonilepingu rakendamisel, kuigi asjakohast tähelepanu tuleks pöörata selles sätestatud tähtaegadest kinnipidamisele.

Riik on teinud olulisi jõupingutusi, et viia oma õigusaktid vastavusse ühenduse õigustikuga, eelkõige siseturu ja kaubandusega seotud valdkondades. Neid jõupingutusi tuleb jätkata. Kuid riigil on suured probleemid õigusaktide rakendamise ja eelkõige tulemusliku jõustamisega. Mitmes valdkonnas on haldus- ja kohtusuutlikkus endiselt nõrk ning vajab ühenduse õigustiku nõuetekohaseks rakendamiseks oluliselt tugevdamist.

Kui endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik jätkab jõupingutusi, ei tohiks keskmise ajavahemiku jooksul õigustiku rakendamise probleeme olla järgmistes valdkondades:

- kalandus
- majandus- ja rahapoliitika
- statistika
- ettevõtetus- ja tööstuspoliitika
- üleeuroopalised võrgud
- teadus- ja uurimistöö
- haridus ja kultuur
- välissuhted
- välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika
- rahandus- ja eelarvesätted.

Järgmistes valdkondades tuleb riigil rohkem pingutada, et viia oma õigusaktid vastavusse ühenduse õigustikuga ning rakendada ja jõustada need tulemuslikult keskmise ajavahemiku jooksul:

- töötajate liikumisvabadus
- asutamisõigus ja teenuste osutamise vabadus
- kapitali vaba liikumine
- finantsteenused

- tarbija- ja tervisekaitse.

Järgmistes valdkondades tuleb riigil teha püsivalt suuri jõupingutusi, et viia oma õigusaktid vastavusse ühenduse õigustikuga ning rakendada ja jõustada need tulemuslikult keskmise ajavahemiku jooksul:

- riigihanked
- äriühinguõigus
- infoühiskond ja meedia
- põllumajandus ja maaelu areng
- toiduohutus, veterinaar- ja fütosanitaarpoliitika
- transpordipoliitika
- energeetika
- maksustamine
- sotsiaalpoliitika ja tööhõive
- regionaalpoliitika ja struktuurivahendite koordineerimine
- õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimused
- tolliliit.

Kui jõupingutusi olulisel määral ei intensiivistata, ei pruugi riik keskmise ajavahemiku jooksul ühenduse õigustiku nõudmisi täita järgmistes valdkondades:

- kaupade vaba liikumine
- intellektuaalomandiõigus
- konkurentsipoliitika
- finantskontroll.

Keskkonnaalaste õigusaktide jõustamiseks on vaja suuri ponnistusi, sealhulgas suuremahulisi investeeringuid ja haldussuutlikkuse parandamist. Täielik kooskõla ühenduse õigustikuga on saavutatav vaid pika aja jooksul ning nõuab suuremaid investeeringuid.

C. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik on toimiva demokraatia ja stabiilsete institutsioonidega riik, kus üldjuhul on tagatud õigusriigi põhimõtete ja põhiõiguste järgimine. Stabiiliseerimis- ja assotsiatsioonileping kirjutati alla 2001. aastal ning riik on seni sellest tulenevaid kohustusi rahuldavalt täitnud. Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik on edukalt rakendanud Ohridi raamlepingu seadusandliku programmi, mis on aidanud kaasa poliitika- ja julgeolekuvaldkonna tõhustamisele riigis. Nüüd tuleb asjaomased õigusaktid täiel määral jõustada. Riik peab jätkuvalt oluliseks piirkondlikku koostööd. Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik peab tegema edasisi jõupingutusi eelkõige valimiskorralduse, politsei- ja kohtureformi ning korrupsioonivastase võitluse valdkonnas. Reformide läbiviimise üldiste tulemuste põhjal leiab komisjon, et riik on 1993. aasta Kopenhaageni Euroopa Ülemkogu ning stabiliseerimis- ja assotsiatsiooniprotsessi poliitiliste kriteeriumide järgimisel üsna edukas olnud.
- Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik on teinud olulisi samme toimiva turumajanduse suunas. Liidusisese konkurentsisure ja turujõududega riik keskmise ajavahemiku jooksul toime tulla ei suudaks. Seega on riigis käivitatud majandusreformid, mille jõuline kulg võimaldaks teha seda tulevikus.

- Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik suudab täita enamikku liikmesusega kaasnevaid kohustusi keskmise ajavahemiku jooksul tingimusel, et tehakse olulisi pingutusi õigusaktide ühenduse õigustikuga vastavusse viimiseks ning eelkõige nende rakendamise ja jõustamise tagamiseks. Kui jõupingutusi olulisel määral ei intensiivistata, ei ole kindel, et keskmise ajavahemiku jooksul suudetakse saavutada kooskõla ühenduse õigustiku nõuetega kaupade vaba liikumise, intellektuaalomandiseaduse, konkurentsipoliitika ja finantskontrolli valdkonnas. Täielik vastavus ühenduse õigustikule keskkonna valdkonnas on saavutatav vaid pika aja jooksul ning nõuab suuremaid investeeringuid.

Võttes arvesse nimetatud kaalutlusi, eelkõige 2001. aasta Ohridi raamlepingust tuleneva õigusraamistiku kujundamise edukat lõpuleviimist, ning olles nelja aasta jooksul jälginud stabiliseerimis- ja assotsiatsioonilepingu täitmist (sealhulgas selle kaubandusküsimusi käsitlevate sätete rakendamist vahelepingu alusel) soovib komisjon nõukogul anda endisele Jugoslaavia Makedoonia Vabariigile kandidaatriigi staatus. Kandidaatriigi staatus tähendab ELi ja endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi vaheliste tihedamate suhete poliitilist tunnistamist liikmesuse poole pürgimisel.

Komisjon on seisukohal, et läbirääkimisi Euroopa Liidu liikmeks saamise üle tuleks alustada endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigiga siis, kui kõnealune riik on liikmesuskriteeriumid piisavas ulatuses täitnud.

Arvamusele lisatakse endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi Euroopa partnerluse eelnõu, milles määratakse kindlaks ühinemisläbirääkimiste ettevalmistusprotsessi prioriteedid. EL jälgib ka edaspidi tähelepanelikult poliitiliste reformide kulgu. Komisjon esitab nõukogule aruande endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi edusammude kohta hiljemalt 2006. aasta lõpuks.