



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 9.11.2005
KOM(2005) 562 končno

SPOROČILO KOMISIJE

**Mnenje Komisije o prošnji Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije za članstvo v
Evropski uniji**

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

A. UVOD

a) Predgovor

Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je 22. marca 2004 predložila prošnjo za članstvo v Evropski uniji; 17. maja 2004 je Svet ministrov Komisijo zaprosil, da poda svoje mnenje o tej prošnji v skladu s postopkom, določenim v členu 49 Pogodbe o Evropski uniji, ki navaja: „Vsaka evropska država, ki spoštuje načela iz člena 6(1), lahko zaprosi za članstvo v Uniji. Prošnjo naslovi na Svet, ki o tem odloča soglasno po posvetovanju s Komisijo in po prejemu privolitve Evropskega parlamenta, ki odloča z absolutno večino svojih članov“.

Člen 6(1) navaja: „Unija temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam“.

To je pravni okvir, v katerem Komisija predloži to mnenje.

Prošnja Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije za članstvo je del zgodovinskega procesa, v katerem države zahodnega Balkana premagujejo politično krizo v svoji regiji in se pripravljajo na pridružitvev območju miru, stabilnosti in blaginje, ki ga je oblikovala Unija. V „Solunski agendi za države zahodnega Balkana“, ki jo je junija 2003 sprejel Evropski svet, je EU poudarila, *„da je ritem nadaljnjega približevanja držav zahodnega Balkana EU odvisen od njih samih, predvsem pa od uspešnosti vsake države pri izvajanju reform in s tem pri ravnanju v skladu z merili, ki jih je določil Evropski svet v Kopenhagenu leta 1993, in s pogoji za stabilizacijsko-pridružitveni proces“*.

Junija 1993 je Evropski svet v Kopenhagenu sklenil naslednje:

„Pridružene države v srednji in vzhodni Evropi postanejo članice Unije, če to želijo. Pristop se bo izvedel takoj, ko bo država sposobna prevzeti obveznosti članstva z izpolnitvijo gospodarskih in političnih meril.

Zahteve za članstvo so naslednje:

- stabilnost institucij v državi kandidatki za zagotavljanje demokracije, pravne države, človekovih pravic ter spoštovanja in varstva manjšin,
- obstoj delujočega tržnega gospodarstva in zmožnost vzdržati pritisk konkurence in soočiti se s tržnimi silami znotraj Unije,
- sposobnost prevzemanja obveznosti članstva, vključno s spoštovanjem ciljev politične, ekonomske in monetarne unije.

Sposobnost Unije, da sprejme nove članice in hkrati ohranja zagon evropskega združevanja, je prav tako pomemben element in je v splošnem interesu Unije in držav kandidatk“.

Decembra 1995 je Evropski svet v Madridu poudaril potrebo „po oblikovanju razmer za postopno in usklajeno pridruževanje držav prosilk, zlasti z razvojem tržnega gospodarstva, prilagoditvijo njihove upravne strukture, oblikovanjem stabilnega gospodarskega in denarnega okolja“.

Pogoje za stabilizacijsko-pridružitveni proces je 29. aprila 1997 določil Svet, v njih pa sta vključena sodelovanje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo (MKSJ) in regionalno sodelovanje. Ti pogoji so bistveni element stabilizacijsko-pridružitvenega procesa in so vključeni v Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum (SPS) z Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, ki je začel veljati aprila 2004.

Komisija tako v svojem mnenju proučuje prošnjo Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije na podlagi sposobnosti države, da izpolni merila, ki jih je leta 1993 določil Evropski svet v Kopenhagenu, in pogoje, določene za stabilizacijsko-pridružitveni proces, zlasti pogoje, ki jih je Svet določil v svojih sklepih iz 29. aprila 1997.

Pri pripravi tega mnenja je bila uporabljena enaka metoda kot pri predhodnih mnenjih. Komisija je proučila trenutno stanje in srednjeročna pričakovanja. Za namen tega mnenja in brez vnaprejšnjega predvidevanja prihodnjega datuma pristopa je bilo kot srednjeročna perspektiva določeno obdobje petih let. Komisija je pri pripravi sporočila o začetku pogajanj za pristop posebno pozornost namenila ugotavljanju, ali je Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija sposobna izpolniti politična merila.

Poročilo, ki vsebuje natančno analizo, na kateri temelji to mnenje, se javno objavi kot ločeni dokument (*Poročilo o analizi v zvezi z mnenjem o prošnji Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije za članstvo v EU*).

b) Odnosi med EU in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo

Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija, ki je bila najjužnejši del nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije in ima 2 milijona prebivalcev, je postala samostojna novembra 1991. Država ima vzpostavljene pogodbene odnose z Evropskimi skupnostmi od leta 1996. Leta 1997 je podpisala Sporazum o sodelovanju, trgovinski sporazum in sporazum o tekstilnih izdelkih, ki so začeli veljati leta 1998. Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum (SPS) je bil podpisan aprila 2001, veljati pa je začel 1. aprila 2004.

Največji izziv za politično stabilnost države v obdobju njene samostojnosti je bila kriza leta 2001. Ohridski okvirni sporazum, podpisan 13. avgusta 2001, in zaveza za izvajanje sporazuma, ki so jo izkazale vse vlade od leta 2001, sta prispevala k ponovni vzpostavitvi stabilnosti. Okvirni sporazum je zahteval izvedbo obširnega zakonodajnega programa, ki je bil dokončan julija 2005. Vlada trenutno učinkovito izvaja novi zakonodajni okvir, ki bo še nadalje okrepil ozračje zaupanja in stabilnosti v državi in spodbujal vedno bolj pozitivno okolje za pridruževanje EU.

Evropska unija ta proces dosledno podpira. EU je svojo zavezanost miru in stabilnosti v državi pokazala tudi z vojaško misijo „Concordia“, ki je od marca do decembra 2003 nasledila misije Nata. Po odločitvi, sprejeti septembra 2003, je EU na povabilo vlade decembra 2003 v Makedonijo odposlala Policijsko misijo „EUPOL Proxima“. Naloga te misije je podpirati krepitev javnega reda in miru ter reformo policije. Sedanji mandat misije EUPOL Proxima se izteče 15. decembra 2005. V državi na podlagi sporazuma, sklenjenega avgusta 2001, od leta 2001 dalje deluje tudi Nadzorna misija Evropske unije.

Komisija Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo finančno podpira pri njenih prizadevanjih v zvezi z evropskim pridruževanjem in se bo osredotočila na ukrepe za odpravo pomanjkljivosti, opredeljenih v tem mnenju. Sprejeta sta bila nacionalna letna programa CARDS za leto 2004 v vrednosti 51 milijonov EUR in za leto 2005 v vrednosti 39 milijonov EUR.

B. MERILA ZA ČLANSTVO

1. POLITIČNA MERILA

Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija ima stabilne demokratične institucije, ki ob upoštevanju omejitev svojih pristojnosti in ob medsebojnemu sodelovanju ustrezno delujejo. Med lokalnimi volitvami leta 2005 je bila opažena vrsta resnih nepravilnosti kljub ponovnim priporočilom, ki jih je po volitvah 2002 oblikoval OVSE-ODIHR (Urad za demokratične institucije in človekove pravice). Pravočasno in ustrezno izvajanje priporočil OVSE-ODIHR ter zaveza političnih strank bo odločilnega pomena pri zagotavljanju popolnoma neoporečne izvedbe prihodnjih parlamentarnih volitev. Čeprav opoziciji običajno pripada vloga v delovanju institucij, pa se je ena opozicijska stranka odločila, da od aprila 2005 pri delu parlamenta ne sodeluje.

Obstaja trdna zaveza za izvajanje Ohridskega okvirnega sporazuma in znaten napredek, ki je bil dosežen po letu 2001, je bistvenega pomena za krepitev stabilnosti države. Za nadaljnjo krepitev ozračja zaupanja in utrditev dosežkov mora država še naprej učinkovito izvajati sporazum.

Pravna država se postopoma krepi. Od krize v letu 2001 dalje si je država močno prizadevala za reformo policije. Vendar pa je še vedno treba sprejeti ukrepe za boljše zagotavljanje pravne države na celotnem območju. To vključuje izvajanje reforme policije, ki je bistvena za učinkovitejše izvajanje policijskih nalog in preprečitev morebitnega stopnjevanja incidentov. Treba je ohraniti prizadevanja za večjo samostojnost in učinkovitost sodstva, in sicer s spremembo ustave v skladu s priporočili Sveta Evrope dalje. Raven korupcije je še vedno visoka, kar vpliva na več vidikov gospodarskega, družbenega in političnega življenja v državi. Zato je treba nadalje izboljšati učinkovitost boja proti korupciji.

Na področju spoštovanja temeljnih pravic ni večjih težav. Izvedene so bile številne ustavne in zakonodajne spremembe, kar zagotavlja visoko raven zaščite pravic manjšin. Pomembno je, da se te zakonske določbe še naprej ustrezno izvajajo.

Država popolnoma sodeluje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo. Z ZDA je ratificirala dvostranski sporazum o imuniteti v zvezi z Mednarodnim kazenskim sodiščem, kar ni v skladu z vodilnimi načeli EU. Država je zavezana regionalnemu sodelovanju. Na tem področju so potrebna trajna prizadevanja, zlasti za rešitev vprašanja glede imena z Grčijo, kar je v interesu dobrih sosedskih odnosov.

2. GOSPODARSKA MERILA

V Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji obstaja široko politično soglasje glede bistvenih elementov gospodarskih politik. V gospodarstvu je dosežena visoka raven makroekonomske stabilnosti z nizko stopnjo inflacije, uravnoteženimi javnimi financami in nizko stopnjo javnega zadolževanja. Liberalizacija cen in trgovine ter privatizacija sta v glavnem dokončani. Finančni sektor je videti stabilen. Delovna sila ima dobro osnovno izobrazbo, prometna in telekomunikacijska infrastruktura v državi pa sta dokaj dobri. Gospodarsko povezovanje z EU uspešno napreduje.

Vendar pa delovanje tržnega gospodarstva ovirajo institucionalne slabosti, na primer počasni in okorni upravni postopki, pomanjkljivosti v sodstvu ter omejen napredek pri vpisu v zemljiško knjigo in kataster. Zaradi tega poslovno okolje ni ugodno za spodbujanje naložb, zlasti tujih neposrednih naložb, in rasti. Poleg tega je delovanje trga dela in finančnega trga pomanjkljivo, kar ovira zniževanje izredno visoke stopnje nezaposlenosti in zagotavljanje posojil za podjetja. Domačih in tujih naložb ni bilo dovolj, posledica tega pa je bila nizka rast produktivnosti in slabša konkurenčnost. Obstoj znatnega obsega sive ekonomije ima precejšen negativen učinek na gospodarstvo. Blagovna struktura izvoza ni uravnotežena. Trenutno bi gospodarstvo zelo težko vzdržalo pritisk konkurence na enotnem trgu. Odpravljanje ugotovljenih slabosti z nadaljnjimi strukturnimi reformami bi prispevalo k boljšemu delovanju tržnega gospodarstva in izboljšanju njegove konkurenčnosti.

3. SPOSOBNOST ZA PREVZEMANJE OBVEZNOSTI ČLANSTVA

Sposobnost Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije za prevzemanje obveznosti članstva je bila ocenjena v skladu z naslednjimi kazalniki:

- obveznosti, določene v Stabilizacijsko-pridružitvenem sporazumu;
- napredek pri sprejemanju, izvajanju in uveljavitvi *pravnega reda Skupnosti*.

Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je pri uporabi Stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma dosegla napredek, še naprej pa mora paziti, da bo spoštovala roke iz tega sporazuma.

Država si je zelo prizadevala prilagoditi svojo zakonodajo *pravnemu redu Skupnosti*, zlasti na področjih, povezanih z notranjim trgov in trgovino. Za to si mora še naprej prizadevati. Vendar pa se država sooča z velikimi izzivi pri izvajanju in zlasti učinkovitem uveljavljanju zakonodaje. Upravna in sodna usposobljenost sta na več področjih še vedno slabi in ju bo treba znatno izboljšati, da se bo *pravni red Skupnosti* ustrezno uporabljal.

Če bo Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija s svojimi prizadevanji nadaljevala, srednjeročno ne bi smela imeti težav pri uporabi *pravnega reda Skupnosti* na naslednjih področjih:

- ribištvo;
- ekonomska in monetarna politika;
- statistika;
- podjetniška in industrijska politika;
- vseevropska omrežja;
- znanost in raziskave;

- izobraževanje in kultura;
- zunanji odnosi;
- zunanja, varnostna in obrambna politika;
- finančne in proračunske določbe.

Država si bo srednjeročno morala še naprej prizadevati za prilagoditev svoje zakonodaje *pravnemu redu Skupnosti* ter učinkovito izvajanje in uveljavitev zakonodaje na naslednjih področjih:

- prosto gibanje delavcev;
- pravica do ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev;
- prosti pretok kapitala;
- finančne storitve;
- varstvo potrošnikov in zdravja.

Država si bo srednjeročno morala znatno in trajno prizadevati za prilagoditev svoje zakonodaje *pravnemu redu Skupnosti* ter za učinkovito izvajanje in uveljavitev zakonodaje na naslednjih področjih:

- javna naročila;
- pravo gospodarskih družb;
- informacijska družba in mediji;
- kmetijstvo in razvoj podeželja;
- varnost živil, veterinarska in fitosanitarna politika;
- prometna politika;
- energetika;
- obdavčevanje;
- socialna politika in zaposlovanje;
- regionalna politika in usklajevanje strukturnih instrumentov;
- pravica, svoboda in varnost;
- carinska unija.

Če država ne bo znatno pospešila prizadevanj, potem srednjeročno mogoče ne bo mogla izpolniti zahtev *pravnega reda Skupnosti* na naslednjih področjih:

- prosti pretok blaga;
- pravo intelektualne lastnine;
- politika konkurence;
- finančni nadzor.

Vidno si bo treba prizadevati na področju okolja, zlasti z znatnimi naložbami in izboljšanjem upravne usposobljenosti za izvajanje zakonodaje. Popolna skladnost s *pravnim redom Skupnosti* se lahko doseže samo dolgoročno, za kar bo potrebna večja raven naložb.

C. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

- Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je delujoča demokratična država s stabilnimi institucijami, kar običajno zagotavlja delovanje pravne države in spoštovanje temeljnih pravic. Država je podpisala Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum (SPS) leta 2001 in je od takrat dalje v glavnem zadovoljivo izpolnila obveznosti v zvezi s sporazumom. Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je uspešno izvedla zakonodajni program Ohridskega okvirnega sporazuma, kar je prispevalo k znatnemu izboljšanju na političnem in varnostnem področju v državi. To zakonodajo je sedaj treba v celoti uveljaviti. Država je še naprej zavezana regionalnemu sodelovanju. Nekdanja

jugoslovanska republika Makedonija si mora dodatno prizadevati zlasti na področju volilnega postopka, reforme policije in sodstva ter boja proti korupciji. Na podlagi splošnega napredka pri izvedbi reform Komisija meni, da je država na dobri poti k izpolnitvi političnih meril, ki jih je določil Evropski svet v Kopenhagnu leta 1993, in pogojev za stabilizacijsko-pridružitveni proces.

- Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je sprejela pomembne ukrepe za vzpostavitev delujočega tržnega gospodarstva. Čeprav država srednjeročno ne bi mogla vzdržati pritiska konkurence in se soočiti s tržnimi silami znotraj Unije, pa bi ji to lahko uspelo v prihodnosti, če bo nadaljevala z učinkovitim izvajanjem gospodarskih reform.
- Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija bo srednjeročno lahko prevzela večino obveznosti članstva, če si bo močno prizadevala za prilagoditev zakonodaje *pravnemu redu Skupnosti*, zlasti za zagotovitev izvajanja in uveljavitve zakonodaje. Če si država za to ne bo pospešeno prizadevala, srednjeročno mogoče ne bo mogla izpolniti zahtev *pravnega reda Skupnosti* na področju prostega pretoka blaga, prava intelektualne lastnine, politike konkurence in finančnega nadzora. Popolna skladnost s *pravnim redom Skupnosti* na področju okolja se lahko doseže samo dolgoročno, za kar bo potrebna večja raven naložb.

Na podlagi teh premislekov in zlasti ob upoštevanju znatnega napredka države pri dokončanju zakonodajnega okvira v zvezi z Ohridskim okvirnim sporazumom iz leta 2001 ter po štiriletnem izvajanju Stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma (vključno z uporabo začasnega sporazuma, ki vsebuje določbe v zvezi s trgovino) Komisija Svetu priporoča, da Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji odobri status države kandidatke. Status je politično priznanje tesnejšega odnosa med EU in Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo na njeni poti k članstvu.

Komisija meni, da je z Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo treba začeti pogajanja za pristop k Evropski uniji, ko bo zadovoljivo izpolnila merila za članstvo.

To mnenje spremlja osnutek Evropskega partnerstva za Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, v katerem so opredeljene prednostne naloge, ki jih mora država obravnavati pri pripravah na začetek pogajanj. EU bo še naprej natančno spremljala napredek političnih reform. Komisija bo Svetu najpozneje do konca leta 2006 predložila poročilo v zvezi z doseženim napredkom Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije.