



Brüssel, 17.6.2022  
COM(2022) 406 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA ÜLEMKOGULE  
JA NÕUKOGULE**

**Komisjoni arvamus Moldova Vabariigi Euroopa Liidu liikmeks astumise avalduse kohta**

## A. SISSEJUHATUS

Viimase kahe aasta jooksul on Moldova Vabariik (edaspidi „Moldova“) astunud otsustavaid samme reformide läbiviimiseks, olles saanud selleks oma kodanikelt selge mandaadi. Pärast 2020. aasta presidendivalimisi ja 2021. aasta parlamendivalimisi valitseb esimest korda pärast riigi iseseisvumist presidendi, täidesaatva võimu ja seadusandliku võimu vahel selge üksmeel reformimeelse ja korrupsioonivastase Euroopa kursi suhtes. Sellele eelnes periood, mil peamiste institutsioonide sõltumatus oli tõsiselt ohustatud.

Venemaa agressioonisõjal Ukraina vastu on Moldovale ränk mõju. Tõelise solidaarsuse ja Euroopa väärtuste vaimus toetab Moldova aktiivselt Ukraina sõjapõgenikke, olles võtnud vastu suurima arvu põgenikke elaniku kohta. Sellele väljakutsele vaatamata on Moldova valitsus kindlalt pühendunud oma selgete reformieesmärkide saavutamisele, eelkõige kohtureformi ja avaliku halduse reformi elluviimisele ning majanduse moderniseerimisele Moldova rahva hüvanguks. Hiljutise Eurobaromeetri uuringu tulemused näitavad, et toetus ELiga lõimumisele on suurenenud ja et ELi peetakse kõige usaldusväärsemaks välisorganisatsiooniks.

### **a) Liikmeks astumise avaldus**

3. märtsil 2022 esitas Moldova Vabariik avalduse Euroopa Liidu liikmeks saamiseks. Avaldus esitati seoses Venemaa agressioonisõjaga Ukraina vastu. 7. märtsil palus Euroopa Liidu Nõukogu komisjonil esitada oma arvamuse kõnealuse avalduse kohta. ELi riigipead ja valitsusjuhid kiitsid selle otsuse heaks oma mitteametlikul kohtumisel Versailles's<sup>1</sup>. Moldova sai küsimustikud poliitiliste ja majanduslike kriteeriumide kohta 11. aprillil ja liidu *acquis'* peatükkide kohta 19. aprillil 2022 ning esitas oma vastused vastavalt 22. aprillil ja 12. mail.

*Euroopa Liidu lepingu artiklis 49 on sätestatud, et „liidu liikmeks astumise avalduse võib esitada iga Euroopa riik, kes austab artiklis 2 osutatud väärtusi ning võtab endale kohustuse neid edendada. Sellest avaldusest teavitatakse Euroopa Parlamenti ja riikide parlamente. Taotlejariik esitab avalduse nõukogule, kes teeb otsuse ühehäälselt pärast konsulteerimist komisjoniga ning nõusoleku saamist Euroopa Parlamendilt, kes langetab otsuse oma liikmete hääleteenamusega. Arvesse võetakse liitu astumise tingimusi, milles Euroopa Ülemkogu on kokku leppinud.“*

*Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 on sätestatud, et „liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism, mittediskrimineerimine, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.“*

Komisjon esitab käesoleva arvamuse seda õigusraamistikku arvesse võttes.

1993. aasta juunis otsustas Euroopa Ülemkogu Kopenhaagenis järgmist:

*„Liikmeks astumine leiab aset niipea, kui riik suudab võtta liikmesusega kaasnevad kohustused, täites nõutavad majanduslikud ja poliitilised tingimused.*

*Liikmesus eeldab järgmist:*

- kandidaatriik on saavutanud demokraatiat, õigusriigi põhimõtet, inimõigusi ning vähemuste austamist ja kaitset tagavate institutsioonide stabiilsuse;*

---

<sup>1</sup> [20220311-versailles-declaration-et.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:20220311-versailles-declaration-et.pdf)

- *toimiva turumajanduse olemasolu ning suutlikkus tulla toime konkurentsi ja turujõudude survega liidus;*
- *võime võtta endale liikmesusega kaasnevaid kohustusi, sealhulgas järgida poliitilise ning majandus- ja rahaliidu eesmäärke.“*

1995. aasta detsembris Madridis kogunenud Euroopa Ülemkogu osutas vajadusele „*luua tingimused [taotleja]riikide järkjärguliseks harmooniliseks lõimumiseks, eelkõige turumajanduse arendamise, nende haldusstruktuuri kohandamise ning stabiilse majandus- ja rahanduskeskkonna loomise teel.*“

2006. aasta detsembris leppis Euroopa Ülemkogu kokku, et „*uue laienemiskonsensuse aluseks on laienemisstrateegia, mis põhineb kohustuste täitmise kindlustamisel, tingimuste täitmisel ja teavitustegevusel ning ELi suutlikkusel uusi liikmeid integreerida*“.

Käesolevas arvamuses hindab komisjon Moldova avaldust selle põhjal, kas riik suudab täita 1993. aastal Kopenhaagenis ja 1995. aastal Madridis kokku tulnud Euroopa Ülemkogu kehtestatud kriteeriume, pidades eelkõige silmas riigi haldussuutlikkust. Arvamuses võetakse arvesse ka Moldova jõupingutusi assotsieerimislepingust ning põhjalikust ja laiaulatuslikust vabakaubanduslepingust tulenevate kohustuste täitmisel. Moldova ühinemise mõju ELi poliitikavaldkondadele hindab komisjon hiljem.

## **b) Euroopa Liidu ja Moldova vahelised suhted**

ELi ja Moldova suhted said alguse Moldova iseseisvumisel 1991. aasta augustis. 1994. aasta novembris allkirjastati partnerlus- ja koostööleping, mis jõustus 1998. aasta juulis. Poliitilist ja majanduslikku koostööd tõhustati 2010. aastal, kui alustati läbirääkimisi assotsieerimislepingu üle.

Assotsieerimisleping, sealhulgas põhjalik ja laiaulatuslik vabakaubandusleping, allkirjastati 2014. aasta juunis<sup>2</sup> ja see jõustus täielikult 1 juulil 2016. See leping on peamine kahepoolne õiguslik vahend, mis on aluseks poliitiliste sidemete tihendamisele, tugevamate majandussuhete loomisele, ühiste väärtuste edendamisele ja tõhustatud koostööle vastastikust huvi pakkuvates valdkondades. Lepingu preambulis tunnustas EL Moldova Euroopa-püüdlusi ja -valikut, sealhulgas kindlat kavatsust rajada tõeline ja jätkusuutlik demokraatia ja turumajandus. Moldova on assotsieerimislepingu / põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduslepingu alusel teinud mitu keerukat reformi ja viinud oma õigusaktid paljudes valdkondades edukalt vastavusse ELi õigusaktidega. Üks Euroopa Liidu ja Moldova vahelise assotsieerimislepingu alusel loodud organitest on ELi ja Moldova kodanikuühiskonna platvorm. See võimaldab kummagi lepinguosalise kodanikuühiskonna organisatsioonidel jälgida rakendamisprotsessi ja koostada asjaomastele ametiasutustele soovitusi.

Edaspidistes ELi ja Moldova vahel kokku lepitud assotsieerimiskavades kehtestati selged prioriteedid assotsieerimislepingu ning põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduslepingu rakendamiseks. Peagi võetakse vastu uus assotsieerimiskava (2021–2027), mis keskendub demokraatialle, inimõigustele ja heale valitsemistavale, vabadusele, turvalisusele ja õigusemõistmisele ning majandus-, kaubandus- ja valdkondlikule koostööle.

EL on jätkuvalt täielikult pühendunud Transnistria konflikti tervikliku, rahumeelse ja jätkusuutliku lahenduse toetamisele, mis põhineb Moldova Vabariigi suveräänsusel ja

<sup>2</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(01\)&from=ET](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(01)&from=ET)

territoriaalsel tervikkusel tema rahvusvaheliselt tunnustatud piirides ning Transnistria piirkonna eristaatusel.

ELi pühendumine Moldova toetamisele on olnud pikaajaline ja andnud tulemusi. EL annab märkimisväärset hulgal rahalist abi – aastatel 2014–2021 anti 512 miljonit eurot toetustena Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi raames ning 160 miljonit eurot laenude ja toetustena makromajandusliku finantsabi programmi raames, et toetada sotsiaal-majanduslikku arengut. EL toetab Moldovat poliitika väljatöötamisel ja ulatuslike reformide elluviimisel, kaasates Euroopa tiimi lähenemisviisi raames liikmesriigid. Peamised toetusprogrammid hõlmavad kohtunike ja prokuröride eelkontrolli toetamist, Moldova energiajulgeoleku suurendamise toetamist ning kõrgetasemelist meeskonda, kes nõustab Moldova valitsust eriti olulistest valdkondades.

2021. aastal eraldati Euroopa rahutagamisrahastust 7 miljonit eurot sõjaväe meditsiiniteenistuse ja pioneeripataljoni suutlikkuse suurendamiseks.

Pärast 2021. aasta sügisel tekkinud energiakriisi, mis ohustas varustuskindlust ja kolmekordistas energiahindu, ning Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu on EL suurendanud toetust Moldova üldise majandusliku, sotsiaalse ja rahalise vastupidavuse suurendamiseks, andes 150 miljoni euro ulatuses erakorralist makromajanduslikku finantsabi ja 60 miljoni euro ulatuses eelarvetoetust energiakriisile reageerimiseks. EL andis ka humanitaarabi, et aidata Moldoval toime tulla Ukraina sõjapõgenike sissevooluga. Idapartnerluse majandus- ja investeerimiskava<sup>3</sup> eesmärk on suunata riigi majandusarengusse 3,4 miljardi euro väärtuses avaliku ja erasektori investeeringuid, sealhulgas vajadustega kohandatud põhiinvesteeringuid.

EL teeb Moldova abistamiseks koostööd finantseerimisasutustega. Alates 2014. aastast on Euroopa Investeerimispank ja Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank eraldanud laenudena vastavalt 425 miljonit eurot ja 777 miljonit eurot. EL teeb tihedat koostööd ka Maailmapanga ja Rahvusvahelise Valuutafondiga, kes on alates 2014. aastast olnud olulised Moldova reformipüüdlusi toetavad partnerid.

Moldova kodanikud saavad Schengeni alale viisavabalt reisida alates 2014. aasta märtsist. 2018. aasta jaanuaris jõustus tagasivõtuleping.

Moldova on energiaühenduse asutamislepingu, ühise lennunduspiirkonna lepingu ja Kesk-Euroopa vabakaubanduslepingu osaline; see asjaolu aitab kaasa Moldova õigusaktide ühtlustamisele liidu *acquis*'ga. Moldova on ÜRO, Euroopa Nõukogu ning Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) liige.

Alates 2014. aastast on Moldova järk-järgult laiendanud oma osalemist ELi programmides. Praegu osaleb Moldova programmis „Euroopa horisont“ ning Moldova organisatsioonid ja üksikisikud saavad osaleda ka teatavates programmi „Erasmus+“ ja Euroopa solidaarsuskorpuse programmi meetmetes. Moldova ja ELi vahel toimuvad korrapäraselt ministrite tasemel dialoogid kaubanduse, energeetika ja julgeoleku teemal. Moldova osaleb mitmes Interregi programmis ja ELi Doonau piirkonna makropiirkondlikus strateegias.

Moldova on sõlminud töökokkuleppe, koostöölepingu või vastastikuse mõistmise memorandumi mitme ELi ametiga, näiteks Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametiga (Frontex), Euroopa Liidu Lennundusohutusametiga (EASA), Euroopa Liidu Raudteeametiga (ERA), Euroopa Liidu Kriminaalõigusala Koostöö Ametiga (EUROJUST), Euroopa Kalanduskontrolli Ametiga (EFCA), Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Ametiga (EU-

---

<sup>3</sup> SWD(2021) 186 final.

OSHA), Euroopa Keskkonnaametiga (EEA), Euroopa Toiduohutusametiga (EFSA), Haiguste Ennetamise ja Tõrje Euroopa Keskusega (ECDC), Euroopa Liidu Õiguskaitsekoolituse Ametiga (CEPOL), Euroopa Koolitusfondiga (ETF), Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskusega (EMCDDA), Euroopa Liidu Intellektuaalomandi Ametiga (EUIPO), Europoliga ja Euroopa Meresõiduohutuse Ametiga (EMSA).

Moldova osaleb idapartnerluses. Idapartnerlus põhineb kaasamise ja diferentseerimise põhimõttel. Venemaa sõda Ukrainas on näidanud, et mitmepoolne koostöö ja ühtekuuluvus, samuti piirkonna vastupanuvõime tugevdamine on nüüd olulisem kui kunagi varem. Ka edaspidi on oluline keskenduda kahepoolsetele suhetele, et Moldova saaks viia ellu olulisi reforme, sealhulgas valitsemistava, õigusemõistmise ja õigusriigi valdkonnas.

## **B. LIIKMESUSE KRITEERIUMID**

### **1. POLIITILISED KRITEERIUMID**

Käesolev hinnang põhineb Kopenhaageni kriteeriumidel, mis on seotud demokraatiat, õigusriiki, inimõigusi ning vähemuste austamist ja kaitset tagavate institutsioonide stabiilsusega.

#### **1.1. Demokraatia**

Põhiseaduse kohaselt on Moldova valitsemisvormiks **parlamentaarne demokraatia**: seadusandlikku võimu teostab parlament ja täidesaatvat võimu valitsus. **Vabariigi president** täidab peamiselt esindusfunktsiooni, kuid vastutab ametlikult välispoliitika eest ja teostab tsiviiljärelevalvet relvajõudude üle. Täidesaatvat võimu teostab valitsus, mis koosneb peaministrist ja 15 ministrist.

**Põhiseadusega** on tagatud demokraatliku riigi aluspõhimõtted, sealhulgas õigusriik, vabad valimised ja inimõiguste kaitse. Põhiseaduses on sätestatud põhimõte, et rahvusvaheline õigus on siseriikliku õiguse suhtes ülimuslik. **Konstitutsioonikohus** moodustati 2019. aastal uuesti ja on nüüd sõltumatu. Riigikohus on kõrgeim üldkohus, konstitutsioonikohtu pädevusse aga kuulub põhiseadusele vastavuse kontrollimine.

**Parlament** on ainus seadusandlike volitustega organ, mis võtab vastu õigusakte, sealhulgas põhiseaduse muudatusi, ning teostab demokraatlikku kontrolli ja järelevalvet täidesaatva võimu üle. Parlamendi järelevalvefunktsiooni ja kontrolli valitsuse üle ning seadusandliku arengu kontrollimist (sealhulgas õigusaktide rakendamise jälgimist) piirab parlamendi institutsioonide suutlikkus. Rohkem tuleb teha ära selleks, et tagada erakondade rahastamise läbipaistvus.

Põhiseadus annab kodanikele võimaluse valida valitsust perioodilistel vabadel ja õiglastel valimistel, mille käigus toimub salajane hääletus ning mis põhinevad üldisel ja võrdsel valimisõigusel. Kuigi demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroo (ODIHR) hinnangul olid 2021. aasta juulis toimunud **parlamendivalimiste** voorud hästi korraldatud ja konkurentsipõhised ning põhivabadused olid suures osas tagatud, vajavad veel rakendamist mitu ODIHRi soovitud sellistes valdkondades nagu tõhus järelevalve kampaaniate rahastamise üle, uudisteväljaannete poliitiline kallutatatus ja keskvalimiskomisjoni erapooletus.

Kiirmenetluse kasutamine õigusaktide vastuvõtmiseks, sealhulgas liidu *acquis*'ga seotud valdkondades, on viimase nelja aasta jooksul märkimisväärselt vähenenud. Kavandatavate õigusaktide mõju tuleb põhjalikult hinnata.

Põhiseadusega on tagatud kogunemis- ja ühinemisvabadus ning 2020. aasta seadusega mittetulundusorganisatsioonide kohta lihtsustati selliste organisatsioonide registreerimist ning kaotati registreerimistasud ja liikmesuse piirangud. Kehtestatud on **kodanikuühiskonna** arendamise strateegia ja tegevuskava. Kodanikuühiskonna organisatsioonid on suutelised osalema riigi arendamisel oluliste partneritena. Süstemaatiliste avalike konsultatsioonide korra kehtestamine võimaldaks neil anda reformiprotsessi sisulisema panuse.

## **1.2. Avaliku halduse reform**

Moldova **avaliku halduse reformimise strateegiline raamistik** põhineb avaliku halduse reformi strateegial aastateks 2016–2020 (pikendatud aastani 2022). Õigusraamistik ja avaliku teenistuse süsteem on enamasti kooskõlas Euroopa avaliku halduse põhimõtete ning Euroopa standardite ja tavadega. Avaliku halduse reformi strateegia eesmärk on tagada avaliku halduse kvaliteet, stabiilsus, neutraalsus ja järjepidevus ning läbipaistvad pädevuspõhise värbamise, edutamise ja ametist vabastamise menetlused. Väljatöötamisel on uus avaliku halduse reformi strateegia. Tuleb teha täiendavaid jõupingutusi, et tagada piisav haldussuutlikkus õigusaktide väljatöötamiseks, rakendamiseks ja täitmise tagamiseks.

**Teenuste osutamise** osas sisaldab valitsuse tegevuskava aastateks 2021–2022 hea valitsemistava ja digipöörde poliitika põhieesmärke, tulemusnäitajaid ja prioriteetseid meetmeid, mis on suunatud avalike haldusteenuste ajakohastamisele, kodanikele ja ettevõtjatele osutatavate avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamisele ning kodanikele ja ettevõtjatele osutatavate e-teenuste laiendamisele ja parandamisele. Valitsuse peamine prioriteet on kodanikukesksem haldus ning välja on töötatud digipöörde ja e-valitsuse ühine strateegiline visioon.

Valitsus on jätkuvalt pühendunud **riigi rahanduse juhtimise** strateegia (2013–2020, pikendatud 2022. aasta lõpuni) rakendamisele. Ametiasutused on teinud mõningaid edusamme riigi rahanduse juhtimise reformimisel. Rahandusministeerium on jätkuvalt parandanud keskpika perioodi eelarveraamistiku protsessi ja läbipaistvust ning tugevdanud finantsjuhtimist ja sisekontrolli reguleerivat raamistikku. Seadusandja ja kõrgeim kontrolliasutus teevad järelevalvet eelarveprotsessi üle. Valitsus töötab selle nimel, et parandada olukorda mitmes valdkonnas, sealhulgas läbipaistvuse, riiklike investeeringute kavandamise ja elluviimise, raamatupidamisstandardite, sisekontrolli ja auditi, riigi osalusega ettevõtete juhtimise, riigihangete ja e-hangete valdkonnas, ning kaasab kodanikuühiskonna eelarveprotsessidesse. Pärast järgmist avaliku sektori kulutuste ja finantsaruandluse hindamist on kavas koostada ja rakendada uus riigi rahanduse juhtimise strateegia.

Mis puudutab **mitmetasandilist valitsemist**, siis detsentraliseerimine on edenenud alates 2012. aastast. Muudetud tegevuskava kohaliku ja piirkondliku tasandi demokraatia edendamiseks peaks andma sellele protsessile uut hoogu. Selles kontekstis tuleb territoriaalreformi abil tagada kohalike omavalitsuste jätkusuutlik rahastamine kodanikele teenuste osutamiseks. 1994. aasta detsembris võttis Moldova Vabariigi parlament vastu Gagauusia õigusliku eristaatuse seaduse, millega tunnustati Gagauusiat Moldova Vabariigi autonoomse territoriaalüksusena.

**Avaliku teenistuse ja personalijuhtimise** parandamine ei ole veel saavutanud soovitud mõju professionaalse ja pädevuspõhise avaliku teenistuse loomise näol, kuna reforme pärssivad poliitiline ebastabiilsus ja poliitilise tahte puudumine. Professionaalsete ametnike kaasamine ja hoidmine on pidev väljakutse ning äärmiselt oluline selleks, et arendada riigi funktsioonide täitmiseks ja kvaliteetsete teenuste osutamiseks vajalikku haldussuutlikkust. Moldova tegeleb praegu avaliku teenistuse palgareformiga, et muuta avalik teenistus atraktiivsemaks.

Institutsioonid ja õigusraamistik **poliitika väljatöötamiseks ja koordineerimiseks** on paigas. Poliitikakujundamise kvaliteeti tuleb nõuetekohaste menetluste ja õigusaktide rakendamise kaudu veelgi parandada. Tõhusamal koordineerimisel tuleks keskenduda rohkem sisule ja vähem formaalsetele, menetluslikele küsimustele. Lisaks tuleks tugevdada kaasavat ja tõenduspõhist poliitika ja õigusaktide väljatöötamist, sealhulgas kasutada avalikke ja ministeeriumidevahelisi konsultatsioone õigusaktide ettepanekute üle.

Selleks et tagada sidus **aruandekohuslus** ja juhtimine, on vaja ajakohastada õigusraamistikku, keskenduda nõuetekohasele rakendamisele ning tagada järelevalve- ja allasutusi piiritlevad selged struktuurid. Valitsus toetab juhtkonna vastutuse reformimist ja kohustuste süstemaatilist delegeerimist. Kodanikuühiskonna organisatsioonid nõuavad jätkuvalt suuremat läbipaistvust otsuste tegemisel parlamendis ja muudes riigiasutustes.

### **1.3. Õigusriik**

Pärast 2014. aasta pangapettusi on Moldova tegelenud oma kohtusüsteemi ja korrupsioonivastase süsteemi põhjaliku ümberkujundamisega. Viimastel aastatel on Moldova tugevdanud õigusriiki, sealhulgas viinud ellu politseireformi ja astunud samme kohtusüsteemi reformimiseks. Tuleb teha rohkem jõupingutusi, et vähendada erahuvigruppide mõju nii poliitikas kui ka ettevõtluses.

#### a) Kohtusüsteem

Alates 2009. aastast on Moldovas läbi viidud rida kohtureforme eesmärgiga tugevdada kohtusüsteemi sõltumatust, tõhusust ja tulemuslikkust. Kohtusüsteemi reformimine on ka praeguse valitsuse prioriteet. Moldova võttis hiljuti vastu tervikliku strateegia kohtusüsteemi sõltumatuse ja ametialase aususe tagamiseks (2022–2025) ja vastava tegevuskava. Kohtusüsteemi põhiseaduslik ja õiguslik raamistik on suures osas kooskõlas Euroopa standarditega. Õiguskaitse- ja kohtustruktuurid on konsolideeritud.

Kohtusüsteemi enesereguleerimise eest vastutavad kõrge kohtunike nõukogu ja kõrge prokuröride nõukogu. Põhiseaduse ja õigusraamistikuga on põhimõtteliselt tagatud kohtusüsteemi sõltumatus ja erapooletus. Tegelikult tuleb kohtusüsteemi ametialast ausust, sõltumatust ja vastutavust siiski oluliselt parandada.

2022. aasta aprillis jõustusid põhiseaduse muudatused, mis käsitlevad kohtusüsteemi toimimist. Muudatustega parandati kooskõlas Euroopa Nõukogu soovitustega märkimisväärselt õigusraamistikku kohtute ja õigusasutuste sõltumatuse, vastutavuse ja tõhususe osas. Täpsemalt viidi muudatustega kõrge kohtunike nõukogu vastavusse Euroopa standarditega, välistades *ex officio* liikmesuse ja muutes kõrge kohtunike nõukogu liikmete ametissenimetamise korda. Seeläbi tugevdati presidendi rolli kohtunike ametissenimetamisel, reguleeriti kohtunike puutumatus seoses nende ametiülesannete täitmisega põhiseaduse tasandil ning muudeti ülemkohtu kohtunike ametissenimetamise menetlust, et vähendada politiseerimise ohtu.

2022. aasta märtsis võeti vastu seadus kohtunike ja prokuröride nõukogude liikmekandidaatide eelkontrolli kohta. Seadusega nähakse ette kõrge kohtunike nõukogu, kõrge prokuröride nõukogu ja nende allorganite tulevaste liikmete ametialase aususe kontrollimine kolmest riigisisest ja kolmest rahvusvahelisest liikmest koosneva hindamiskomisjoni poolt. Eesmärk on suurendada kohtunike ja prokuröride enesereguleerimisorganite usaldusväärsust ning ühiskonna usaldust nende tegevuse ja kohtusüsteemi kui terviku vastu. Veneetsia komisjoni soovitused on suures osas rakendatud. Hindamiskomisjon peaks hindamise esimese etapi lõpetama 2022. aasta juuliks.

Kehtestatud on kohtunike ja prokuröride eetikakoodeksid ning loodud on kohtuasjade haldamise integreeritud süsteem, mis võimaldab kohtuasjade automaatset jaotamist. Kohtunike ja prokuröride ametissenimetamine ei põhine ikka veel täielikult objektiivsetel kriteeriumidel. Võidelda tuleb nii süsteemisestest kui ka -väliste katsetega lubamatult sekkuda kohtusüsteemi tegevusse. Kohtunike üldkogu ei ole täitnud kõrge kohtunike nõukogu ja selle allorganite vabu ametikohti, mistõttu kõrgel kohtunike nõukogul on kahe aasta jooksul puudunud uute kohtunike ametissenimetamiseks vajalik kvoorum. Käimas on selle institutsiooni reformimine, mis on üks poliitilistest prioriteetidest. Kohtunike arv 100 000 elaniku kohta (16,4) on väiksem kui Euroopas keskmiselt (21) ja prokuröride arv (24,2) on kaks korda suurem kui Euroopas keskmiselt (12).

Mis puudutab tõhusust, siis tsiviil- ja kaubandusvaidluste lahendamise aeg pikenes 2020. aastal 171 päevani, võrreldes 2018. aasta 143 päevaga. Algatatud ja lõpuleviidud kohtumenetluste määr kahanes 97 %le (2018. aastal 107 %). Kohtuasjade lahendamiseks kuluv aeg on endiselt suur probleem. Kuhjunud lahendamata kohtuasju on esimeses ja teises kohtuastmes vastavalt 22 299 ja 3 330<sup>4</sup>. Kohtusüsteemi 2020. aasta eelarve moodustas 0,40 % SKPst ehk vähem kui 2018. aastal (0,48 % SKPst). 2020. aastal eraldati kohtutele 21,3 miljonit eurot ja prokuratuurile 17,4 miljonit eurot. Eelarve ei ole piisav, et katta koolitus- ja investeerimisvajadusi, sest 85 % eelarvest kulub palkadele ja hüvitistele.

Tugevdada tuleb prokuratuuri täielikku sõltumatust ametiülesannete täitmisel ja parandada tuleb ka riigiprokuratuuri tõhusust. Moldova prokuratuuri juhtimist mõjutavad otsused on kohati poliitiliselt motiveeritud; see kehtib näiteks korruptsioonivastase prokuröri ametist kõrvaldamise, (ajutise) asendamise ja vahistamise kohta 2021. aastal.

#### b) Võitlus korruptsiooniga

Korruptsiooniga võitlemine ja selle ennetamine on Moldova valitsuse reformikavas tähtsal kohal. Moldova on suurendanud korruptsioonivastase võitlusega tegelevate asutuste, sealhulgas riikliku ametialase aususe ameti, kriminaaltulu jälitamise talituse ja rahapesu andmebüroo aastaeelarvet. Korruptsioon on endiselt tõsine probleem, mis nõuab jätkuvat tähelepanu, sest see tekitab märkimisväärseid kulusid riigieelarvele, ettevõtetele ja elanikkonnale, pärsib sise- ja välisinvesteeringuid ning õõnestab õigusriigi põhimõtteid.

Peamine korruptsiooni ennetamist ja ametialase aususe suurendamist käsitlev **poliitikadokument** on riiklik korruptsiooni vastu võitlemise ja ametialase aususe tagamise strateegia aastateks 2017–2023. Strateegia hõlmab meetmeid kuritegelikul teel saadud vara tagasivõitmiseks, rikkumisest teatajate kaitsmiseks ning eetika ja ametialase aususe tugevdamiseks avalikus, era- ja valitsusvälises sektoris, samuti ametiasutuste, erakondade rahastamise ja meedia läbipaistvuse tagamiseks.

Moldova on kõigi peamiste rahvusvaheliste korruptsioonivastaste konventsioonide, sealhulgas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastase konventsiooni osaline ja Euroopa Nõukogu riikide korruptsioonivastase ühenduse (GRECO) liige. Korruptsiooni ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks on kehtestatud ja osaliselt rakendatud ulatuslik **õigusraamistik**, mis on suures osas kooskõlas Euroopa ja rahvusvaheliste standarditega. Kõik korruptsiooni vormid, sealhulgas ebaseaduslik rikastumine, on kriminaliseeritud ning seadustega reguleeritakse huvide konflikte ja kaitstakse rikkumisest teatajaid.

On loodud ja tegutsevad spetsialiseeritud **korruptsioonivastase võitluse asutused** – riiklik korruptsioonivastase võitluse keskus, mille autonoomse allüksusena tegutseb kriminaaltulu

---

<sup>4</sup> Euroopa Nõukogu kohtute efektiivsust hindava komisjoni (CEPEJ) andmetel.



jälitamise talitus, korrupsioonivastane prokuratuur ja riiklik ametialase aususe amet. Neil asutustel on rahvusvahelistele standarditele vastavad ulatuslikud volitused ja nad tegutsevad üha sõltumatumalt; asutustevaheline tegevuse koordineerimine ja vajalikud ressursid on osaliselt tagatud. Nende asutuste õiguste ja kohustuste täpsustamiseks ning riikliku korrupsioonivastase võitluse keskuse ja riikliku ametialase aususe ameti tõhususe suurendamiseks on vaja teha täiendavaid jõupingutusi.

Edusamme on vaja teha korrupsioonijuhtumite kohtusse viimisel ja nende tulemuslikul menetlemisel. Pisikorrupsioonijuhtumite uurimine on endiselt riikliku korrupsioonivastase võitluse keskuse ja korrupsioonivastase prokuratuuri pädevuses. See tähendab, et need asutused ei ole saanud keskenduda suurtõrksiooni juhtumitele. Rohkem tuleb teha varadeklaratsioonide tulemuslikuks kontrollimiseks ja kuritegelikul teel saadud vara tagasivõitmiseks. Mõned rahvusvaheliste ja piirkondlike korrupsioonivastaste järelevalvemehhanismide, sealhulgas GRECO soovitusel on veel rakendamata. Ennetamise valdkonnas on riikliku ametialase aususe ameti ülesandeks ametiisikute varadeklaratsioonide kontrollimine ja huvide konflikte käsitlevate õigusnormide kohaldamine. Riiklik korrupsioonivastane keskus on alates 2017. aastast kontrollinud õigusaktide eelnõusid korrupsioonikindluse suhtes ning ligikaudu 50 % tema soovitustest on heaks kiidetud (enamasti seoses sõnastuse või haldusmenetluste ebaselguse või puudustega).

2014. aasta pangapettuste uurimisel ja vastutavate isikute kohtu alla andmisel on tehtud vähe edusamme. Pangapettuste tõkestamiseks tehtavate jõupingutuste tugevdamiseks tuleks ajakohastada kuritegelikul teel saadud vara tagasivõitmise strateegiat ja luua uus vara sissenõudmise mehhanism.

#### c) Organiseeritud kuritegevus

Moldova on allkirjastanud ja ratifitseerinud rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise ÜRO konventsiooni ning selle inimkaubandust ja rändajate ebaseaduslikku üle piiri toimetamist käsitlevad protokollid. Kriminaalmenetluse seadustik reguleerib uurimistoiminguid ja kriminaalmenetluste läbiviimist. Moldova on sõlminud töökokkuleppe Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ametiga (CEPOL), operatiiv- ja strateegilise koostöö kokkuleppe Europoliga ning vastastikuse mõistmise memorandumi Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskusega (EMCDDA). Moldova osaleb kuritegevusega seotud ohte käsitleva valdkondadevahelise Euroopa platvormi (EMPACT) töös ja on Interpoli liige.

Rahapesuvastased õigusaktid on osaliselt kooskõlas rahapesuvastase töökonna standarditega ja asjakohaste rahvusvaheliste õigusaktidega, kuid mõned Euroopa Nõukogu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmeid hindava eksperdikomitee (MONEYVAL) soovitusel on veel rakendamata. Selleks et vähendada majanduskuritegevusest ja rahapesust tulenevaid märkimisväärseid riske, on äärmiselt oluline kehtestada sellekohane terviklik raamistik ja seda tõhusalt rakendada.

Moldova asub olulises sõlmpunktis, mille kaudu toimub inimeste ja ebaseaduslike kaupade (sealhulgas uimastite ja relvade) salakaubavedu ELi. Moldova on inimkaubanduse, eelkõige seksuaalse ärakasutamise ja sunniviisilise töö eesmärgil toimuva inimkaubanduse lähte-, transiit- ja sihtriik, kuid kurjategijaid on vähe süüdi mõistetud. Organiseeritud kuritegevuse tõkestamisega tegeleb politsei peainspeksioon, kuid organiseeritud kuritegevusega seotud süüdimõistvate kohtuotsuste arv ei ole kättesaadav. Inspeksioonil on üks keskne ja kaks piirkondlikku osakonda (riiklikud uurimisinspeksioonid), mis vastutavad kõigi kuritegude uurimise eest.

Paljudel juhtudel on laiemate organiseeritud kuritegevuse võrgustike uurimiseks vaja teha olulisi täiendavaid jõupingutusi.

#### **1.4. Põhiõigused**

##### a) Rahvusvaheline raamistik

Moldova on ratifitseerinud peamised rahvusvahelised inimõigusi käsitlevad õigusaktid, sealhulgas Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perversivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooni (Istanbuli konventsioon), Euroopa piirkondlike ja vähemuskeelte harta, Euroopa lapse õiguste kasutamise konventsiooni ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (kuid ta ei ole ratifitseerinud lisaprotokoll nr 12). Riik on ratifitseerinud ÜRO lapse õiguste konventsiooni ja kaks selle fakultatiivprotokoll, kuid ei ole ratifitseerinud kolmandat fakultatiivprotokoll (teatamise korra kohta) ega ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni fakultatiivprotokoll.

##### b) Õiguslik ja institutsiooniline raamistik

Põhiõigusi reguleeriv õiguslik ja institutsiooniline raamistik on paigas ning seadused on üldiselt Euroopa ja rahvusvaheliste standarditega kooskõlas. Inimõiguste kaitse ja tagamise eest vastutavate institutsioonide suutlikkus ning olemasolevate strateegiate ja tegevuskavade rakendamine on endiselt vähene, mis pärsib inimõiguste tegelikku tagamist. Diskrimineerimise ennetamise ja võrdõiguslikkuse tagamise riiklikus nõukogus on kaugelt liiga vähe töötajaid.

Moldova võttis vastu uue inimõiguste ja demokraatia strateegia aastateks 2021–2024. Peamised prioriteedid on sooline võrdõiguslikkus/naiste õigused, inimõiguste austamine kriminaalõigussüsteemis, ausate valimiste tagamine ning sõltumatu meedia toetamine, juurdepääs teabele ja võitlus desinformatsiooni vastu.

Riiklik ennetusmehhanism koosneb seitsmest liikmest, sealhulgas ombudsmanist, lasteombudsmanist ja viiest kodanikuühiskonna poolt nimetatud isikust. Ombudsman (nn rahva advokaat) on määratud riiklikuks inimõiguste institutsiooniks ja ta on ülemaailmse riiklike inimõiguste institutsioonide liidu poolt akrediteeritud A-staatusega, s.t ta vastab suures osas inimõiguste edendamise ja kaitsega tegelevate riiklike asutuste staatust käsitlevatele põhimõtetele (Pariisi põhimõtetele). Ombudsmani institutsiooni rahalist ja ametialast sõltumatust tuleks tugevdada ja tema rolli piinamise ärahoidmist käsitleva Moldova nõukogu kontekstis tuleks täpsustada.

##### c) Peamised põhiõigustega seotud probleemid

Euroopa Inimõiguste Kohus on teinud riigi suhtes 18 kohtuotsust, mille täitmise üle teostatakse tugevdatud järelevalvet. Need puudutavad väärkohtlemist riigiasutuste töötajate poolt, ebaseaduslikku vabaduse võtmist, õiglase kohtumenetluse õiguse rikkumist, ametiasutuste suutmatust pakkuda kaitset perversivalla eest ja diskrimineerimist seksuaalse sättumuse alusel.

Rohkem tuleb teha selleks, et tagada **õigus õiglasele kohtumenetlusele ning nõuetekohaselt uurida väärkohtlemise juhtumeid ja esitada nendega seoses süüdistused**. Inimesed, kellelt on võetud vabadus, ei saa kasutada kõiki põhilisi õiguslikke tagatise alates kinnipidamise hetkest. Väidetava väärkohtlemise juhtumite ebapiisav uurimine tekitab karistamatuse tunde. Tingimused **kinnipidamiskohtades ja eelvangistuses** ei vasta rahvusvaheliste standarditele, eelkõige kinnipidamiskohtade ülerahvastatuse, korralike meditsiiniteenuste puudumise või pikaajalise üksikvangistuse kui distsiplinaarmeetme kasutamise tõttu.

Teabele juurdepääsu ja **sõnavabadust** käsitlevad õigusaktid on rahvusvaheliste standarditega suures osas kooskõlas, kuid õigusaktide täieliku rakendamise tagamiseks tuleb teha rohkem jõupingutusi. Üldiselt on **meedia** võimalik teavet vabalt levitada. Meedia pluralismi tagamiseks tuleb lahendada meediakanalite omandiõiguse **koondumise** ja meedia läbipaistmatu rahastamise probleem. Täiendavaid jõupingutusi on vaja teha ka selleks, et tagada juurdepääs avalikku huvi pakkuvale teabele, kaitsta ajakirjanike sõltumatust ja meediasisu kvaliteeti (sh pidades silmas desinformatsiooni) ning käsitleda ajakirjanike verbaalse ründamise, hirmutamise ja ahistamise üha sagedavaid juhtumeid.

Põhiseaduses on sätestatud võrdsuse põhimõte. Karistusseadustik tagab kaitse **diskrimineerimise ja vaenukuritegude** eest. Kehtivad võrdõiguslikkust käsitlevad õigusnormid ei anna võrdõiguslikkuse nõukogule piisavaid volitusi. 2022. aasta aprillis võttis parlament vastu karistusseadustiku ja väärtegade seadustiku muudatused, et karmistada riigi reageerimist vaenukuritegudele. Hiljuti võeti vastu pikka aega menetluses olnud õigusakt vaenukuritegude kohta, millega laiendati kaitstavate põhjuste ringi ning seega tugevdati eelarvamustest tingitud kuritegude eest vastutusele võtmise ja karistamise õigusraamistikku. Tuleb teha rohkem jõupingutusi, et võidelda seksuaalsel sättumusel ja sooidentiteedil põhineva vaenukõne ja diskrimineerimisega, samuti **soolise vägivallega**.

Mis puudutab **naiste võrdõiguslikkust** tööturul, siis õigusraamistik ei keela enam juurdepääsu teatavatele ametitele, kuid naised seisavad jätkuvalt silmitsi *de facto* takistuste ja vanuselise diskrimineerimisega. Moldova sooline palgalõhe püsib: 2019. aastal teenisid naised üldiselt keskmiselt 14,1 % vähem kui mehed (sama mis ELi keskmine). 2021. aastal valitud parlamendiliikmetest 39,6 % on naised (üle ELi keskmise). Lesbide, geide, biseksuaalide, trans- ja intersooliste ning *queer*-inimeste (**LGBTIQ-inimeste**) õiguste kaitsmiseks tuleb teha rohkem jõupingutusi. Seadus keelab seksuaalse sättumuse tõttu diskrimineerimise tööelus, kuid ühiskondlik diskrimineerimine püsib. **Laste** deinstitutionaliseerimine on viimastel aastatel tublisti edenenud. Rohkem jõupingutusi on vaja teha seoses väikelaste suremusega, laste tööjõu kasutamisega, sealhulgas inimkaubanduse ja seksuaalse ärakasutamise kontekstis, ning romade laste ja vanemate poolt hüljatud laste erilise olukorraga. Hoolekandeesutustes elavate puudega imikute ja laste arv on murettekitav.

## 2. MAJANDUSLIKUD KRITEERIUMID

See hinnang põhineb Kopenhaageni kriteeriumidel, mis on seotud toimiva turumajanduse olemasoluga ning suutlikkusega tulla toime konkurentsisure ja turujõududega liidus.

### 2.1. Toimiv turumajandus

Moldoval on väike avatud majandus. Riigi sisemajanduse koguprodukt (SKP) ostujõu pariteedi alusel elaniku kohta oli 2020. aastal ligikaudu 30 % ELi keskmisest, samas kui 2013. aastal oli see 25 %. Üldiselt on Moldova rahuldavalt rakendanud üldjoontes usaldusväärset makromajanduspoliitikat. Poliitilise tahte puudumine ja valitsuste sagedane vahetumine on siiski kohati muutnud reformide rakendamise ebaühtlaseks ja lükanud edasi majanduse ümberkujundamist konkurentsitihedaks turumajanduseks.

Viimase kümnendi jooksul on Moldova suutnud säilitada keskmiselt 4,5 % suuruse aastase majanduskasvu ja tulla toime mitme majanduskriisiga, sealhulgas pandeemiaga. Riigi rahandus on olnud stabiilne, eelarvepuudujääk on olnud väike (aastatel 2013–2020 ligikaudu 1,5 % SKPst) ja võlatase on jätkusuutlik (2021. aastal ligikaudu 32 % SKPst, millest suurema osa moodustavad rahvusvahelistelt finantseerimisasutustelt soodustingimustel saadud laenud). Need asjaolud kajastavad Moldova jõupingutusi eelarvepoliitika tugevdamiseks ja riigi

rahanduse juhtimise parandamiseks, mille aluseks oli riigi rahanduse juhtimise strateegia aastateks 2013–2020.

Enne ülemaailmse inflatsioonisurve tekkimist, millele andis hoogu Venemaa agressioonisõda naaberriigi Ukraina vastu, oli Moldova keskpank suutnud üldiselt edukalt hoida inflatsiooni 5 % (+/-1,5 protsendipunkti) sihtvahemikus ning juhitava ujuvkursi režiim toetas stabiilset omavääringut. Kiiresti kasvavate energia- ja toiduhindade tõttu hüppeliselt kiirenenud inflatsioon, mis 2022. aasta esimese kvartali lõpuks jõudis 22 %ni, on eluasemekulude kasvu ja suure sõjapõgenike sissevoolu kõrval üks peamisi probleeme, mis ohustab Moldova edaspidist makromajanduslikku stabiilsust. Väliskaubanduse poolel on tasakaalustamatus olnud suhteliselt suur: jooksevkonto puudujääk on viimase kümne aasta jooksul moodustanud keskmiselt 7,3% SKPst, mis on suures osas tingitud märkimisväärsest kaubandusbilansi puudujäägist. Viimase põhjuseks on tugev sisenõudlus, mida on toetanud suured rahaülekanDED, ebasoodsad kaubandustingimused ja suhteliselt nõrk ekspordibaas. Tänu rahvusvaheliste partnerite märkimisväärsele toetusele on Moldova siiski suutnud oma välisvaluutapuhvreid oluliselt suurendada. Moldova sõltub traditsiooniliselt suurel määral rahaülekanDete sissevoolust, kuid praegune sõda Ukraina vastu mõjutab negatiivselt Venemaalt ja Sõltumatute Riikide Ühenduse (SRÜ) piirkonnast saadavaid tulusid.

Praegune valitsus on päranduseks saanud korruptsiooni, erahuvid ja õigusriigi põhimõtete rakendamise eest vastutavate institutsioonide nõrkuse, mis pärsivad investeringuid ja tootlikkuse kasvu ning kahjustavad jätkuvalt ettevõtluskeskkonda. Seetõttu on valitsus algatanud kohtusüsteemi reformi ja rakendab olulisi meetmeid korruptsiooniga võitlemiseks. Lisaks soovitakse käimasolevate regulatiivsete reformidega vähendada bürokraatiat.

Riigi osalusega ettevõtete sektor on Moldovas suur, hõlmates ligikaudu 900 ettevõtet, ja vajab endiselt riigi toetust. Võtmetähtsusega majandussektorites, nagu telekommunikatsioon, energeetika ja transport, on riigi mõju jätkuvalt suur. Riigi osalusega ettevõtetele kuuluva vara väärtus moodustab ligikaudu 26 % SKPst ja neis ettevõtetes töötab umbes 6 % aktiivsest tööjõust. Sektorit mõjutavad jätkuvalt heade ühingujuhtimise tavade puudumine, ebatõhusus ja puudulik järelevalve. See pärsib veelgi erainvesteringuid, kahandab kogu majanduse konkurentsivõimet ja tekitab eelarveriske. Täiendavad reformid, eelkõige parema ühingujuhtimise, ümberkorraldamise, erastamise ja elujõuetute ettevõtete likvideerimise vallas, on vajalikud ja kuuluvad valitsuse prioriteetide hulka. Ka mitteametliku majanduse sektor on endiselt suhteliselt suur: 2020. aastal langes selle arvele hinnanguliselt 27 % SKPst. Mitteametliku majanduse suure osakaalu osaline põhjus on märkimisväärne regulatiivne koormus ning see kahandab oluliselt eelarvetulusid ja lisaks sellele põhjustab ka madalamat tootlikkust.

Moldova finantssektoris on tehtud olulisi reforme, eelkõige pärast 2014. aastal toimunud ulatuslikke pangapettusi, mille ulatus oli 12 % SKPst. Peamised süsteemselt olulised pangad on restruktureeritud ja enamik nende aktsiatest on müüdnud läbipaistvatele rahvusvahelistele aktsionäridele. Praegu näib pangandussektor olevat hästi kapitaliseeritud, kõigi pankade kapitali adekvaatsuse määr vastab nõutavale ja viivislaenude osakaal on viimastel aastatel märkimisväärselt vähenenud. Tänu pangandussektoris tehtud edukatele reformidele on viimasel ajal paranenud juurdepääs rahastamisele, eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete (VKEde) jaoks. Sellele vaatamata on finantsvahenduse tase endiselt madal: erasektorile antud pangalaenu moodustasid aastatel 2017–2021 vaid 20 % SKPst. Lisaks sellele on 2014. aasta pangapettustega seotud varastatud varade tagasivõitmine ja kohtumenetlused olnud aeglased ja läbipaistmatud.

Tööturu mõjutavad märkimisväärsed struktuurilised puudused, mis kajastuvad väga madalas tööhõive määras (2020. aastal ligikaudu 49 %). See on osaliselt tingitud mitteametliku tööhõive suurest osakaalust, eelkõige põllumajandussektoris ja ehituses. Samuti esineb ebakõla oskuste ja tööalaste nõuete vahel. Kuigi kõrghariduse omandanute töötuse määr on keskharidusega inimestega võrreldes keskmiselt madalam, on mõningatel kõrgkooli lõpetanutel jätkuvalt keeruline leida oma kvalifikatsioonile vastavat tööd. Tööturuasutuste tegevust ja tööturuprogrammide elluviimist pärsib piiratud rahastamine ning kvaliteetsete töökohtade loomist takistavad ebapiisavad era- ja välisinvesteeringud suurema lisandväärtusega sektorites.

## **2.2. Võime tulla toime konkrentsisurve ja turujõududega ELis**

Moldovat mõjutavad madal oskuste tase ja olemasolevate oskuste vähene vastavus tööturu vajadustele, mis on tingitud hariduse madalast kvaliteedist ja oskustöoliste märkimisväärselt väljarändest. Kuigi haridusse tehtavad investeeringud on suhteliselt suured (5,7 % SKPst aastatel 2019–2022), jääb Moldova PISA testide tulemuste kohaselt OECD keskmisest maha, olles 78 riigi seas 51. kohal. See tulemus on siiski suhteliselt parem kui piirkonna teistes riikides ja aastate jooksul on tehtud edusamme. Kutsehariduse tase on paranenud; rakendamisel on uus teoreetiline ja praktiline õpet hõlmav hariduse vorm, mille eesmärk on ületada lõhe haridusasutuste ja erasektori vahel.

Rahvusvaheliste partnerite olulisele toetusele ja valitsuse märkimisväärsetele investeeringutele vaatamata on Moldova füüsiline taristu endiselt suhteliselt vähearenenud, ehkki alustati madalalt tasemelt. Viimastel aastatel on kapitali kogumahutus põhivarasse kasvanud ja moodustas 2020. aastal ligikaudu 25 % SKPst. Välismaiste otseinvesteeringute kogumaht on samas väike ja moodustab ligikaudu 25 % SKPst, mis peegeldab ettevõtluskeskkonna puudusi ning jätkuvaid korrupsiooni ja omandiõigustega seotud probleeme. Energeetikasektorit mõjutavad märkimisväärsed struktuurilised puudused, mis said ilmsiks pärast 2021. aasta oktoobris alanud gaasikriisi. Moldova sõltub täielikult Venemaalt pärit gaasitarinetest ja tal puuduvad oma territooriumil gaasihoidlad, mis muudab ta tarnija suhtes äärmiselt haavatavaks. Energiaressursside vähese mitmekesistamise ja vähearenenud taristu tõttu kannatab elektriturg sarnaste probleemide all. Seepärast on energiaettevõtete edaspidine eraldamine üks peamisi prioriteete ja Moldova teeb selle nimel tihedat koostööd ELiga.

Moldova majandus ei ole väga mitmekesine ja sõltub endiselt suurel määral põllumajandussektorist, mis muudab majanduse vähem tootlikuks ja eriti haavatavaks kliimatingimuste suhtes. Põllumajandus moodustab ligikaudu 12 % Moldova ametlikust SKPst (2021. aasta andmete kohaselt) ja mitteametlik elatuspõllumajandus moodustab hinnanguliselt veel 11 % SKPst. Töötlej tööstus on endiselt suhteliselt nõrk ja selle osakaal SKPst vähenes 2016. aasta 15,4%lt 2021. aastaks 12,4%le. Seevastu IT-sektor on märgatavalt laienenud, eriti pärast pandeemiat (ehkki alustati madalalt tasemelt), ja see asjaolu kajastub sektori suurenevas panuses SKP kasvu. Moldova õigusnormid ei ole elektroonilist sidet reguleeriva ELi õigusraamistikuga kuigivõrd vastavusse viidud.

Moldova majandus on tihedalt integreeritud ELi majandusega. Pärast põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduslepingu jõustumist on Moldova ja ELi vahelised majandussuhted veelgi tugevnenud. EL on Moldova suurim kaubanduspartner, kelle arvele langes 2021. aastal ligikaudu 66 % Moldova kogueksportidest, mis on piirkonna teiste riikidega võrreldes tunduvalt suurem osakaal, ja umbes 45% Moldova koguimportidest. Toiduained ja põllumajandustooted ning muud sarnased kaubad moodustavad peaaegu poole Moldova ekspordist, mis viitab Moldova nõrgale ekspordistruktuurile ja vajadusele liikuda ülemaailmses väärtusahelates

ülespoole. Moldova on Maailma Kaubandusorganisatsiooni liige alates 2001. aastast ja tema kaubanduspoliitikat iseloomustab suuresti avatus.

### 3. VÕIME VÕTTA LIIKMESUSEST TULENEVAID KOHUSTUSI

Moldova võimet võtta liikmesusest tulenevaid kohustusi on hinnatud järgmiste näitajate alusel:

- assotsieerimislepingus / põhjalikus ja laiaulatuslikus vabakaubanduslepingus võetud kohustused ja nende täitmine;
- liidu *acquis*' vastuvõtmise, rakendamise ja täitmise tagamise tase väljaspool assotsieerimislepingut / põhjalikku ja laiaulatuslikku vabakaubanduslepingut.

ELi–Moldova assotsieerimisleping, sealhulgas põhjalik ja laiaulatuslik vabakaubandusleping, kuulub ELi ja partnerriikide vaheliste ambitsioonikate assotsieerimislepingute uude põlvkonda. Leping hõlmab olulist osa liidu *acquis*'st, mille rakendamise üksikasjalik ajakava hõlmab 3–7 aastat, ning toob õigusnormide vastavusseviimise mõttes Moldova Euroopa Liidule lähemale.

Alates assotsieerimislepingu / põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduslepingu esialgsest jõustumisest 2014. aastal on ELi liikmesriigid assotsiatsiooninõukogu ja assotsiatsioonikomitee kaudu tihedalt kaasatud lepingu rakendamisse. Assotsiatsiooninõukogu jaoks võetakse vastu ühised seisukohad ja assotsiatsioonikomitee jaoks lepatakse kokku üksikasjalik kommenteeritud päevakord. Strateegilisi suuniseid antakse kõrgeimal poliitilisel tasandil toimuvatel assotsiatsiooninõukogu kohtumistel. Lisaks kaasab ELi–Moldova parlamentaarne assotsiatsioonikomitee lepingu rakendamisse Euroopa Parlamendi ja Moldova parlamendi. Aruteludesse annab ELi ja Moldova kodanikuühiskonna platvormi kaudu oma panuse ka kodanikuühiskond ja seda võetakse nõuetekohaselt arvesse.

Institutsiooniline raamistik hõlmab assotsiatsioonikomiteed ja kaubandusküsimusi käsitlevat assotsiatsioonikomiteed, valdkondlikke allkomiteesid ja teemarühmade allkomiteesid, mis hõlmavad peaaegu kõiki liidu *acquis*' peatükke, mis võimaldab suhete arengut pidevalt ja põhjalikult analüüsida. EL ja Moldova on teinud tihedat koostööd, et määrata kindlaks kõige olulisemad poliitikavaldkonnad, seada reformide ja seadusandliku arengu eesmärgid ning hinnata neis valdkondades saavutatud tulemusi. Korrapäraselt ajakohastatavates assotsieerimiskavades pannakse paika ELi ja Moldova vahelise koostöö lühikese ja keskpika perioodi poliitikaeesmärgid.

Liidu *acquis*' rakendamine Moldovas on alates 2017. aastast dokumenteeritud ELi iga-aastastes assotsieerimise rakendusaruannetes<sup>5</sup>. Liidu *acquis*' kõigi peatükkide täielik läbivaatamine toimub hiljem.

Pärast ELi laienemispoliitika jaoks muudetud laienemismetoodika vastuvõtmist<sup>6</sup> on liidu *acquis* jagatud kuueks teemarühmaks. Nende teemarühmade *acquis* on assotsieerimislepingu / põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduslepinguga suuresti hõlmatud ning Moldova on oma õigusnorme järk-järgult sellega ühtlustanud. Moldova on rakendamisel saavutatud rahuldavaid tulemusi, kuid edusammud on ebaühtlased ning assotsieerimislepingu / põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduslepingu ambitsioonikate tähtaegade järgimisel on sageli

---

<sup>5</sup> SWD(2021) 295 final.

<sup>6</sup> COM (2020) 57 final.

esinenud viivitusi. Kõikide peatükkide põhjalik läbivaatamine toimub hiljem, kuid siinses analüüsis esitatakse näiteid peatükkide kohta teemarühmades, mille puhul Moldova on saavutanud eriti häid tulemusi, ning tuuakse esile valdkonnad, kus õigusnormide ühtlustamine liidu *acquis*'ga jätab soovida.

**Põhiküsimuste teemarühm** hõlmab liidu *acquis*' neid peatükke, mis käsitlevad *kohtusüsteemi ja põhiõigusi, õigust, vabadust ja turvalisust, riigihankeid, statistikat ja finantskontrolli*. Seda teemarühma hinnati juba poliitilistele ja majanduslikele kriteeriumidele pühendatud jagudes.

Selles teemarühmas on valdkondi, mille õigusnorme ei ole veel kuigivõrd liidu *acquis*'ga ühtlustatud, näiteks *kohtusüsteemi ja põhiõiguste ning õiguse, vabaduse ja turvalisuse* valdkond.

**Siseturu** teemarühma kuuluvad liidu *acquis*' peatükid, mis käsitlevad *kaupade vaba liikumist, töötajate vaba liikumist, asutamisõigust ja teenuste osutamise vabadust, kapitali vaba liikumist, äriühinguõigust, intellektuaalomandiõigust, konkurentsipoliitikat, finantsteenuseid, tarbijakaitset ja tervishoidu*. Moldova on saavutanud eriti häid tulemusi *kaupade vaba liikumise* valdkonnas, kus ta on teinud märkimisväärseid jõupingutusi, et viia oma õigusnormid vastavusse ELi standarditega ja kõrvaldada tehnilised kaubandustõkked.

Selles teemarühmas on ka valdkondi, mille õigusnorme ei ole veel kuigivõrd liidu *acquis*'ga ühtlustatud, näiteks *konkurentsipoliitika* valdkond. Assotsieerimislepingus / põhjalikus ja laiaulatuslikus vabakaubanduslepingus on seatud ambitsioonikad eesmärgid riigiabi ja konkurentsi valdkonnas. Moldova konkurentsi- ja riigiabialased õigusaktid põhinevad suures osas konkurentsi ja ühinemisi reguleerival liidu *acquis*'l. Turujärelevalve-, seire- ja täitmise tagamise mehhanisme on vaja veelgi tugevdada.

**Konkurentsi võime ja kaasava majanduskasvu** teemarühm hõlmab liidu *acquis*' peatükke, mis käsitlevad *infoühiskonda ja meediat, maksustamist, majandus- ja rahapoliitikat, sotsiaalpoliitikat ja tööhõivet, ettevõtlus- ja tööstuspoliitikat, teadust ja uurimistööd, haridust ja kultuuri ning tolliliitu*. Moldova on saavutanud eriti häid tulemusi *toll* valdkonnas, kus on vastu võetud uus õigusakt salakaubaveo ja imporditollimaksudest kõrvalehoidmise vastu võitlemiseks ning tollijuurdluste tõhustamiseks, ning leppinud ELiga kokku volitatud ettevõtjate programmide vastastikusel tunnustamises. Uus tolliseadustik, mis jõustub 2023. aastal, on (mõne erandiga) kooskõlas liidu tolliseadustikuga. Moldova ühinemine programmiga „Euroopa horisont“ on edukas vahend riigi lõimimiseks ELi tegevusse *teadusuuringute ja innovatsiooni* valdkonnas.

Selles teemarühmas on ka valdkondi, mille õigusnorme ei ole veel kuigivõrd liidu *acquis*'ga ühtlustatud, näiteks *sotsiaalpoliitika ja tööhõive* valdkond.

**Rohelise tegevuskava ja kestliku ühenduvuse** teemarühm hõlmab liidu *acquis*' peatükke, mis käsitlevad *transpordipoliitikat, energeetikat, üleeuroopalisi võrke ning keskkonda ja kliimamuutusi*. Moldova on saavutanud eriti häid tulemusi *üleeuroopaliste transpordivõrkude* valdkonnas. TEN-T võrku laiendati 2019. aastal Moldovasse, määrates kindlaks 17 prioriteetset projekti, millesse investeeritakse 917 miljonit eurot. Üle 62 % raudtee- ja maanteeühenduste prioriteetsetest lõikudest on rajatud või ehitamisel. 2013. aastal allkirjastatud ühise lennunduspiirkonna lepinguga integreeritakse Moldova ja ELi lennundusturud, nähes samal ajal ette Moldova õigusnormide järkjärgulise vastavusseviimise liidu asjaomase *acquis*'ga.

Kuigi mõningad ettevalmistustööd on juba tehtud, on vaja veel märkimisväärseid jõupingutusi ning poliitilist ja rahalist toetust, et viia Moldova õigusaktid vastavusse liidu *acquis*'ga keskkonna- ja kliimameetmete valdkonnas. Euroopa rohelise kokkuleppe<sup>7</sup> eesmärke silmas pidades on vaja teha sisulisi reforme. Selles teemarühmas on ka valdkondi, mille õigusnorme ei ole veel kuigivõrd liidu *acquis*'ga ühtlustatud, näiteks *energeetika* valdkond. Moldova liikmesus energiaühenduses toetab energiaturul vajalike reformide vastuvõtmist, kusjuures peamisteks prioriteetideks on elektrienergia ja gaasi ülekandesüsteemi haldurite eraldamine ja sertifitseerimine. 2021. aastal algatatud kõrgetasemeline strateegiline dialoog Moldovaga energeetika valdkonnas on aidanud kiirendada Moldova energiavõrgu ümberkujundamist ja tagada lühiajalise varustuskindluse tänu energiaallikate mitmekesisistamisele kooskõlas kavaga „REPowerEU“. Dialoog võimaldab tõhustada liidu *acquis*' rakendamist rohepöörde ja kliimanetraalsuse saavutamise nimel. Samuti võimaldab see hõlmata uuemat liidu *acquis*'d, mida assotsieerimisleping ei sisaldanud, ning selle rakendamiseks vajalikke juhtimis- ja finantsaspekte.

**Ressursside, põllumajanduse ja ühtekuuluvuse** teemarühma kuuluvad liidu *acquis*' peatükid, mis hõlmavad *põllumajandust ja maaelu arengut, toiduohutust, veterinaar- ja fütosanitaarpoliitikat, kalandust, regionaalpoliitikat ja struktuurivahendite koordineerimist ning finants- ja eelarvesätteid*. Moldova on saavutanud eriti häid tulemusi *põllumajanduse ja maaelu arengu* valdkonnas, kus ta on rakendanud olulise osa liidu *acquis*'st, mis käsitleb kvaliteedipoliitikat, mahepõllumajandust, turustamisstandardeid, tooteid, puu- ja köögivilju ning loomsete saaduste turustamise standardeid. Riigis on alustatud mõningate oluliste *regionaalpoliitika* mehhanismide rakendamist.

*Toiduohutuse, veterinaar- ja fütosanitaarpoliitika* valdkonnas ei ole riigi õigusnorme liidu *acquis*'ga kuigivõrd ühtlustatud.

**Välissuhete** teemarühm hõlmab *välissuhteid ning välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitikat*. Mis puudutab **ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika seisukohti**, siis ELi nimel ühise välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja poolt tehtud asjaomastele avaldustele ja nõukogu otsustele vastavuse määr oli 2021. aastal 62 % (2020: 68 %; 2019: 80 %; 2018: 72 %, 2017: 69 %). 2022. aasta märtsis alustati Moldovaga kõrgetasemelist poliitilist ja julgeolekualast dialoogi, et täiendada assotsiatsiooninõukogu raames toimuvat korrapärast teabevahetust ning veelgi edendada järkjärgulist lähenemist välis- ja julgeolekupoliitika küsimustes. Moldova osaleb **ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitikaga** seotud missioonidel; alates 2020. aasta septembrist on üks isikkoosseisu esindaja lähetatud ELi sõjalise väljaõppe missioonile Malisse. Koostööd ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika valdkonnas on võimalik veelgi tõhustada ning saavutada Moldova suurem lähenemine ühisele välis- ja julgeolekupoliitikale, sealhulgas kõigile ELi seisukohtadele.

#### 4. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Moldova valitsemisvormiks on parlamentaarne demokraatia ja riik on vaatamata mitmele välisele kriisile hiljuti alustanud tugeva reformikava elluviimist. Demokraatia parlamentaarset iseloomu on kinnitanud hiljutised konkurentsipõhised parlamendi- ja presidendivalimised. Riigi õiguslik ja põhiseaduslik raamistik on suures osas Euroopa ja rahvusvaheliste standarditega kooskõlas. Loodud on kaasaegse avaliku halduse raamistik, sealhulgas poliitika

---

<sup>7</sup> COM(2019) 640 final.



väljatöötamise ja kooskõlastamise mehhanismid, ning valitsus on teinud edusamme riigi rahanduse juhtimise valdkonnas. Poliitika väljatöötamiseks ja rakendamiseks ning õigusaktide täitmise tagamiseks tuleb tagada piisav institutsiooniline ja haldussuutlikkus. Pärast 2014. aasta pangapettusi on Moldova tegelenud oma kohtusüsteemi ja korrupsioonivastase süsteemi põhjaliku ümberkujundamisega. Kohtusüsteemi reformimisel on riik astunud otsustavaid samme, sealhulgas muutnud kohtusüsteemi toimimise parandamiseks põhiseadust. Kohtusüsteem vajab edasist parandamist läbipaistvuse, ametialase aususe ja vastutavuse osas. Korrupsiooni tõkestamiseks, mis on jätkuvalt problemaatiline valdkond, on loodud spetsiaalsed korrupsioonivastased asutused, kuid täiendavaid jõupingutusi on veel vaja teha selleks, et korrupsioonijuhtumid jõuaksid kohtusse ja saaksid tõhusalt menetletud. Põhiõiguste ja sõnavabaduse raamistik vastab üldiselt Euroopa ja rahvusvaheliste standarditele. Vaatamata meedia koondumisele ja läbipaistmatule rahastamisele on Moldova teinud olulisi edusamme meediavabaduse valdkonnas. Täiendavaid jõupingutusi on vaja teha selleks, et tagada juurdepääs avalikku huvi pakkuvale teabele ja kaitsta ajakirjanike sõltumatust. Kokkuvõttes on **poliitiliste kriteeriumide** osas Moldovas loodud tugev vundament demokraatiat, õigusriiki, inimõigusi ning vähemuste austamist ja kaitset tagavate institutsioonide stabiilsuse saavutamiseks.

Mis puudutab **majanduslikke kriteeriume**, siis Moldova on rakendanud mõistlikult usaldusväärset makromajanduspoliitikat, tugevdanud märkimisväärselt finantssektori stabiilsust ja parandanud ettevõtluskeskkonda. Moldova peab vähendama ebatõhusust, et kaasata rohkem välismaiseid erainvesteeringuid, ning suurendama avaliku ja erasektori investeeringuid strateegilisse taristusse, haridusse ja innovatsiooni. Turumajanduse toimimise parandamiseks on samuti oluline vähendada korrupsiooni ja jätkata kohtusüsteemi reformimist, tagada omandiõigused, arendada dünaamilisemat ettevõtluskeskkonda ning paremini reformida riigi osalusega ettevõtete sektori juhtimist eesmärgiga vähendada selle suurust. Samuti on vaja parandada energiajulgeolekut ning vähendada majanduse ja ühiskonna energiamahukust. Riigi suutlikkusele tulla toime konkurentsivõimega ELis tuleks kasuks ka tugevam ja mitmekesisem tööturg ning tööjõu väljavoolu vähendamine, mis parandaks Moldova kasvupotentsiaali ja konkurentsivõimet.

Mis puudutab **suutlikkust täita liikmesusest tulenevaid kohustusi**, siis Moldova on alates 2016. aastast töötanud ELi–Moldova assotsieerimislepingu, sealhulgas põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduslepingu rakendamise nimel. Need lepingud hõlmavad juba märkimisväärselt osa liidu *acquis*'st ning Moldova on järk-järgult alustanud oma õigusnormide vastavusseviimise protsessi paljudes peatükkides. Rakendamisel on saavutatud rahuldavaid tulemusi, ehkki mõnes sektoris on jõutud kaugemale kui teistes. Üldiselt on Moldova loonud tugeva aluse oma õigusnormide edasiseks vastavusseviimiseks ELi õigusnormidega.

Moldova on Euroopa riik, mis on pühendunud Euroopa Liidu aluseks olevate väärtuste järgimisele ja edendamisele. Seetõttu soovib komisjon nõukogul anda Moldovale Euroopa Liidu **liikmeks saamise võimaluse**.

Komisjon soovib anda Moldovale **kandidaatriigi staatuse**, olles arusaamiliselt, et võetakse järgmised meetmed:

- viiakse lõpule hiljuti alustatud põhjalik reform kohtusüsteemis, hõlmates kõik kohtu- ja õiguskaitseasutused eesmärgiga tagada nende sõltumatus, ametialane ausus, tõhusus, vastutavus ja läbipaistvus, sealhulgas varade tõhusa kontrollimise ja tulemusliku demokraatliku järelevalve kaudu; sealhulgas täidetakse kõik täitmata vabad ametikohad kõrges kohtunike nõukogus ja selle eriorganites;
- kõrvaldatakse kõik OSCE/ODIHRi ning Euroopa Nõukogu / Veneetsia komisjoni poolt neis valdkondades tuvastatud puudused;
- täidetakse kohustus võidelda korruptsiooniga kõikidel tasanditel, astudes otsustavaid samme ennetavate ja tulemuslike uurimiste läbiviimiseks ning saavutades usaldusväärseid tulemusi süüdistuste esitamisel ja süüdimõistmisel; suurendatakse oluliselt riikliku korruptsioonivastase võitluse keskuse soovitude rakendamist;
- täidetakse oligarhia kaotamise kohustus, kõrvaldades erahuvide ülemäärase mõju majandus-, poliitilisele ja avalikule elule;
- tugevdatakse võitlust organiseeritud kuritegevuse vastu, tuginedes üksikasjalikele ohuhinnangutele, tihedamale koostööle piirkondlike, ELi ja rahvusvaheliste partneritega ning õiguskaitseasutuste tegevuse paremale koordineerimisele; eelkõige kehtestatakse kuritegelikul teel saadud vara tagasivõitmist käsitlev õigusaktide pakett ning majanduskuritegevuse ja rahapesu vastase võitluse terviklik raamistik, tagades, et rahapesuvastased õigusaktid on kooskõlas rahapesuvastase töökonna standarditega;
- suurendatakse reformide elluviimise ja kvaliteetsete avalike teenuste osutamise suutlikkust, sealhulgas avaliku halduse reformi rakendamise kiirendamise kaudu; hinnatakse ja ajakohastatakse avaliku halduse reformi strateegiat;
- viiakse lõpule riigi rahanduse juhtimise reform, sealhulgas parandatakse riigihankeid kõigil valitsustasanditel;
- suurendatakse kodanikuühiskonna kaasamist otsustusprotsessidesse kõikidel tasanditel;
- tugevdatakse inimõiguste kaitset, eelkõige haavatavate elanikkonnarühmade puhul, ning täidetakse kohustus suurendada soolist võrdõiguslikkust ja tõkestada naistevastast vägivalda;

Komisjon jälgib Moldova edusamme nende meetmete võtmisel ja esitab 2022. aasta lõpuks nende kohta aruande koos **üksikasjaliku hinnanguga** riigile.

Ühinemisprotsessi aluseks jäävad **kehtestatud kriteeriumid ja tingimused**. See võimaldab igal protsessis osaleval riigil liikuda edasi vastavalt oma saavutustele, ent see tähendab ka seda, et ELi suunas astunud sammud saab tagasi pöörata, kui alustingimused ei ole enam täidetud.