

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Európai szomszédsági politika”

(2006/C 309/20)

Az Európai Bizottság Benita FERRERO-WALDNER biztos 2005. április 22-én kelt levelével úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban: „Európai szomszédsági politika.”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok” szekció véleményét 2006. május 4-án elfogadta (előadó: Giacomina CASSINA).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. július 5–6-án tartott 428. plenáris ülésén (a 2006. július 5-i ülésnapon) 160 szavazattal 2 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

Háttér

Az EGSZB már két részértékelést készített az európai szomszédsági politika (ESZP) kapcsán, amelyek közül az egyik Közép- és Kelet-Európa országaira, a másik pedig a Földközi-tenger térségére ⁽¹⁾ vonatkozik. E véleményben csupán utalunk a fenti két dokumentum tartalmára, amelyeket jelen szöveggel együtt tájékoztatás céljából továbbítunk az EU és az érdekelt országok hatóságai részére.

0. Összefoglalás és következtetések

0.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az ESZP hatalmas stratégiai jelentőségű szakpolitika. A benne rejlő lehetőségeket a következetes és felelős végrehajtás révén ki kell aknázni, mégpedig a béke, a stabilitás, a közös értékek és politikai intézkedések, a szomszédos országokkal fennálló cserekapcsolatok minden szinten való előmozdítása érdekében.

0.2 Az EGSZB hangsúlyozza főként az alábbiak összehangolásának szükségességét:

- a tagállamok külpolitikája és az ESZP,
- az EU külkapcsolatai területén foganatosítandó egyéb intézkedések és az ESZP,
- a partnerországok kül- és belpolitikája és az ESZP,
- az Európai Bizottság különböző, az ESZP végrehajtásába bevont főigazgatóságainak intézkedései,
- az EU költségvetésével kapcsolatos döntések és az ESZP stratégiai jelentősége,

- a differenciált megközelítés elvének alkalmazása (amely kedvezően hathat az országok és a területek versenyképességének alakulására), valamint a területi és a területek közötti szinergiák létrehozásának lehetősége (amely elősegíti az együttműködést és a nagyobb fokú megértést),
- az elsődleges fontosságú konkrét intézkedések és a legfontosabb célkitűzések.

0.3 Az EGSZB kéri a résztvevő intézményi szereplőket, hogy tevékenységük során vegyék tekintetbe: a megosztott felelősség elve feltételezi a demokratikus értékekre való erőteljes hivatkozást, amely értékek mellett nem elég formálisan hitet tenni, hanem azokat ténylegesen tiszteletben kell tartani és elő kell mozdítani. A megosztott felelősség elve ne csupán az EU és a partnerországok közötti kapcsolatokat határozza meg, hanem az Európai Unió és a partnerországokon belül is szolgáljon a nemzeti kormányok és a civil társadalmi képviselő közötti kapcsolatok alapjául. Ezért az ESZP hatékony és kielégítő végrehajtása csak akkor lehetséges, ha a civil szervezeteket módszeresen bevonjuk, különösen a társadalmi és a társadalmi-foglalkozási szereplőket. Kifejezetten el kell ismerni és elő kell mozdítani konzultatív szerepüket és tárgyalóképességüket. E célból biztosítani kell a következőket:

- világos, átlátható, dokumentumokkal alátámasztott és megfelelő időben történő tájékoztatás az ESZP végrehajtására vonatkozó határozatokkal kapcsolatban,
- a konzultáció céljára szolgáló helyszínek, eszközök és mechanizmusok, valamint ezen döntések meghozatalában való részvétel, a hatékony civil párbeszéd megvalósítása érdekében,
- egymással összehangolt információk, eszközök és adatok az elért eredmények értékelése céljából, akár azzal a kötelezettségvállalással is, hogy e cél érdekében rendszeres időközönként kezdeményezéseket hajtsunk végre,

⁽¹⁾ Az első dokumentum tárgya: „A kibővült Európa – Szomszédsági politika: A keleti és déli országokkal fenntartott kapcsolatok új kontextusban” (vélemény, előadó: Karin ALLEWELDT (HL C 80, 2004.3.30., 148–155. o.); A második dokumentum tárgya: „A konzultatív testületek és a társadalmi-foglalkozási szervezetek szerepe a társulási megállapodások végrehajtásában, illetve az európai szomszédsági politika tükrében” (a 2005. november 16-17-i jordániai euromediterrán társadalmi-foglalkozási csúcs anyagához való tematikus hozzájárulás, előadó: Giacomina Cassina, amelyet Görögország, Izrael és Tunézia konzultatív tanácsai, továbbá egy marokkói társadalmi-foglalkozási képviselő hozzájárulásával dolgoztak ki).

- képzési lehetőségek, amelyek révén e szervezetek hozzá tudnak járulni az ESZP megvalósításához, és hozzájárulásukat a közösségi programok által biztosított forrásokhoz való hozzáférés révén is erősíthetik,
- lehetőség a párbeszéd, az együttműködés és az ESZP végrehajtásának figyelemmel kísérése céljából létrehozandó hálózatok kialakítására a különböző országok és területek szervezetei között.

0.4 Az EGSZB kötelezettséget vállalt arra, hogy kialakítja, ápolja és fejleszti a kapcsolatokat a partnerországok konzultatív testületeivel és/vagy társadalmi-foglalkozási szervezeteivel, hogy mindig meghallgassa véleményüket, valamint hogy együttműködik az Európai Parlamenttel és a Régiók Bizottságával annak érdekében, hogy hozzájáruljon a részvételen alapuló, hatékony, valamint a béke, a stabilitás, a biztonság és a mindenki számára biztosított és fenntartható fejlődés célkitűzéseinek megfelelő ESZP megvalósításához.

1. Bevezetés

1.1 Az integrációs folyamat során a közösségi intézmények mindenkor figyelemmel kísérték a szomszédos országok helyzetét, mégpedig az alábbi két fontos oknál fogva:

- a fő ok (egyben az alapvető politikai indok, amely az európai országokat a közösségbe tömörülésre ösztönözte) a béke, a szabadság és a stabilitás iránti igény volt az integráció területén belül és azon kívül egyaránt,
- a második, a gazdasági és a piaci integrációhoz kapcsolódó ok abból a kettős szükségszerűségből ered, hogy egyrészt a csupán a tagállamok által képviselt kereskedelmi övezettől nagyobb kereskedelmi térséget alakítsunk ki, másrészt olyan országokkal kerülünk kapcsolatba, amelyek a közösségihez hasonló gazdasági és társadalmi fejlődésen mennek vagy mentek keresztül; mindezt annak érdekében, hogy a kereskedelmi kapcsolatok kölcsönösen gyümölcsözőek legyenek, és ne korlátozza őket a piactorzulás, a *dömping* és/vagy a bármely fél által bevezetett protekcionista akadályok.

1.2 A világ két tömbre való megosztottságának hosszú időszakában Kelet- és Nyugat-Európa gazdaságának eltérő jellege, mindenekelőtt azonban politikai rendszereik különbözősége azt eredményezte, hogy a cserekapcsolatok (és nem csupán a gazdasági, hanem az emberi, a kulturális és a társadalmi relációk is) minimálisra csökkentek és az Európa két felén élő népek kölcsönös megismerése több mint 4 évtizeden keresztül csupán a diplomáciai kapcsolatokra és a különböző szervezetek és helyhatósági szervek közötti felületes kapcsolatokra korlátozódott. Mindez ahhoz vezetett, hogy megszülettek a hidegháború által táplált előítéletek, valamint nemzetközi szinten elősegítette a szovjet rendszer kormányai számára a demokratikus legitimitás látszatának kialakulását, amely legitimitással a kormányok nem rendelkeztek, illetve nem rendelkezhetek.

1.3 Ugyanebben az időszakban az Európai Közösség azonban folytatta kapcsolatainak kiépítését az Európával szomszédos országokkal (vagy a diktatúráról a demokráciára áttért országokkal, mint például Görögország, Spanyolország és Portugália), és négy bővítési kört ⁽²⁾ hajtott végre. A Közösségbe belépni nem kívánó országokkal, vagy azokkal, amelyeknek nem volt perspektívája a csatlakozásra, külön megállapodások révén hoztak létre szilárd kapcsolatokat: megemlíthjük az 1960-ban létrejött Európai Szabadkereskedelmi Társulást (EFTA), az 1994-es Európai Gazdasági Térséget (EEA), valamint a bilaterális egyezmények hosszú sorát (különösen a Földközi-tenger medencéjének országaival).

⁽²⁾ 1973-ban Dánia, az Egyesült Királyság és Írország csatlakozott, 1981-ben Görögország, 1986-ban Spanyolország és Portugália, majd pedig 1995-ben Ausztria, Svédország és Finnország.

1.4 A 80-as évek vége és a 90-es évek eleje között a Földközi-tenger medencéjének déli és keleti részében elhelyezkedő országok egyre fontosabbá váltak az Európai Közösség számára. Ez a folyamat 1995-ben érte el tetőpontját a Barcelonai Miniszteri Konferenciával, amelyen társulási egyezményeken és regionális projekteken alapuló stratégiai partnerséget határoztak meg azzal a céllal, hogy 2010-ig létrejöjjön a szabadkereskedelem, a béke, a biztonság és a jólét közös térsége.

1.5 A közép- és kelet-európai országok szovjet tömbből való kiszakadása és a demokráciára és a piacgazdaságra való áttérése volt azonban az az esemény, amely a Közösség – amely időközben már sikeresen végrehajtotta piaci integrációját és a közös valuta létrehozására készült – geopolitikai feltételrendszert gyökeresen megváltoztatta.

1.6 Az európai kontinens 2004. május 1-jei bővítéssel végbement újraegyesítése Európa második világháború utáni történetének legnagyobb politikai sikere. Ezáltal az EU – a múltbeli Európától teljesen eltérően – emberi, kulturális, történelmi, gazdasági és társadalmi erőforrásokban gazdag térséggé vált. Az EU ezen alapvető mennyiségi és minőségi átalakulása arra késztet, hogy alapjaiban értsük meg, hasznosítsuk, segítsük elő és védelmezzük az új adottságokat, és ehhez igazítsunk valamennyi közösségi politikát, tehát a szomszédos országokkal fenntartott kapcsolatokat politikáját is. Ebből a meggyőződésből született meg az – EGSZB által teljes mértékben osztott – európai szomszédsági politika, amely széleskörű, együttműködésre és a tagjelölt országok civil szervezeteivel folytatott párbeszédre irányuló elkötelezettségével hozzájárult ezen eredmények eléréséhez.

2. Az európai szomszédsági politika (ESZP) kezdeti szakasza

2.1 Már a 2002. novemberi Általános Ügyek és Külügyek Tanácsa jelezte a szomszédsági politika kidolgozásának szükségességét. Az ugyanazon év decemberében, Koppenhágában tartott Európai Tanács felszólította az EU-t a szomszédos országokkal ápolta kapcsolatainak a közös értékek alapján való erősítésére, hogy elkerülhető legyen az új megosztottságok kialakulása Európában, valamint a belső és a határokon kívüli stabilitás és jólét elősegítése céljából. Kezdetben nagyobb figyelmet kaptak az Oroszországgal, az Ukrajnával, a Belorusszal, a Köztársasággal és a Moldovai Köztársasággal, valamint a Mediterrán Partnerországokkal (MPO) fenntartott kapcsolatok.

2.2 2003-ban és 2004-ben az Európai Bizottság két közleményt adott ki, majd – szintén 2004 folyamán – egy rendeletjavaslatot is, amely az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz ⁽³⁾ megteremtésére vonatkozott.

⁽³⁾ Az Európai Bizottság közleménye az Európai Tanács és az Európai Parlament részére – A kibővült Európa – Szomszédsági politika: A keleti és a déli országokkal fenntartott kapcsolatok új kontextusban – Brüsszel, 2003.3.11. – COM(2003) 104 final.

Az Európai Bizottság közleménye – Európai szomszédsági politika – Stratégiai dokumentum – Brüsszel, 2004.5.12. – COM(2004) 373 final.

COM(2004) 628 def. Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezésekről – Brüsszel, 2004.9.29. – COM(2004) 628 final

2.3 2004 folyamán az ESZP-t a Dél-Kaukázus három országának kifejezett kérelmére a fentiekben felsorolt országokon túlmenően Örményországra, Azerbajdzsánra és Grúziára is kiterjesztették. Korábban Oroszország már jelezte, hogy nem vesz részt az ESZP-ben, azonban továbbra is fenntartja kapcsolatait az EU-val a „stratégiai partnerség” speciális keretei között. Az ESZP nem alkalmazandó a Balkáni Stabilitási Egyezmény hatálya alá tartozó és/vagy tagjelölt országokra sem – mint például Horvátország –, és Törökországra sem (mely utóbbi korábban az euro-mediterrán szomszédsági politika keretébe tartozott, jelenleg pedig tagjelölt ország, és 2005. október 3-án megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat).

2.4 Az ESZP célul tűzi ki számos területen a szomszédos országokkal közös politikai intézkedések foganatosítását, és tartalmazza az EU és a partnerországok (PO) elsődleges szerepvállalását az alábbi közös értékek érdekében (a megosztott felelősség elvén): jogállamiság, felelősségteljes kormányzás, az emberi és a kisebbségi jogok tiszteletben tartása, a nők és a férfiak közötti egyenjogúság elvének megszilárdítása, piacgazdaság, fenntartható fejlődés. Az EU elvárja a partnerországoktól, hogy különleges elkötelezettséggel lépjenek fel a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek terjesztése elleni küzdelemben, valamint a nemzetközi törvényesség betartása és a konfliktusok békés rendezése érdekében.

2.5 A partnerországokkal egyetértésben nemzeti cselekvési tervek (NCST) kerültek meghatározásra a különböző szereplők jellemzőinek és kívánalmainak megfelelően (a differenciált megközelítés elve), azonban közös prioritások mentén, amelyek az előző bekezdésben foglalt értékek érvényesülésének előmozdítását célozzák. A NCST-eket az egyes országok társulási tanácsai hagyják jóvá és azokat az érdekelt PO és az EU együttműködésével hajtják végre. A NCST-ek végrehajtását az EU az Európai Bizottság rendszeres időközönként kiadott jelentései révén követi nyomon; ez lehetőséget nyújt arra is, hogy a stratégia továbbfejlesztését a PO által elért eredményekhez igazítsuk.

2.6 A 2006 végéig terjedő jelenlegi hosszú távú költségvetési időszak lezárulásáig a TACIS és a MEDA programok által biztosított források állnak rendelkezésre. A 2007-2013 közötti pénzügyi terv időszakában azonban az ESZP finanszírozására egyetlen eszköz szolgál majd (Európai Szomszédsági és Partnereségi Támogatási Eszköz), amelynek pénzügyi dotációját még meg kell határozni, azonban ezen dotáció az Európai Bizottság javaslata szerint a két fentiekben említett programban rendelkezésre álló jelenlegi források körülbelül kétszeresének felel majd meg.

2.7 Az EGSZB megállapítja, hogy sajnos az Európai Bizottság mostanáig sem dokumentumaiban, sem a nemzeti cselekvési tervek kidolgozása céljából folytatott tárgyalásokon nem javasolt olyan elemeket, amelyek a közösségi fejlődésre jellemzők, és amelyek támogatták, demokratikusabbá és részvételebb jellegűvé tették volna az integrációs folyamatot. Különösen hiányzik a „szociális párbeszéd” és a konzultatív funkció koncepciója. Az EGSZB már több ízben jelezte e hiányosságokat az Európai Bizottságnak, és reméli, hogy valamennyi közösségi hatóság annak érdekében fog működni, hogy e koncepciók a nemzeti cselekvési tervek végrehajtása során bevett gyakorlattá váljanak.

3. A „szomszédság” fogalma és a keretproblémák

3.1 Noha a „szomszédság” fogalma magától értetődően eléggé világosnak tűnik, nem egészen nyilvánvaló, hogy egy efféle intuíción alapuló, ugyanakkor rendkívül ambiciózus politika rendelkezhet-e a szükséges stratégiai fegyvellemmel. Az EU mint olyan közös külpolitikát alakított ki, amely azonban még korlátozott, mivel számos idevágó hatáskört féltékenyen őriznek és gyakorolnak a tagállamok. Mindenekelőtt meg kell értenünk: az EU külpolitikája nem jelenti a tagállamok nemzetközi stratégiáinak kisajátítását, sőt, kiegészítheti és hozzáadott értékkel gazdagíthatja azokat, ha a tagállamokban kialakul a közös cselekvés szándéka és megszerezik a külpolitikai cselekvéseik koordinálásához szükséges eszközöket. Ily módon biztosítható az egy adott cselekvési területbe bevont valamennyi szereplő intézkedéseinek következetessége és hatékonysága. Az ESZP esetében ez a célkitűzés megvalósítható, ha a tagállamok és az EU ügyvelnek arra, hogy intézkedéseik összhangban legyenek a közösségi szinten elhatározottakkal, és az egyéb politikai szereplőkkel szemben azonos célkitűzésekkel és hasonló javaslatokkal rendelkező tömbként lépnek fel.

3.2 Az EGSZB szerint a „szomszédsági politika” nem értelmezhető pusztán földrajzi alapon. Sőt, éppen a 3. lábjegyzetben említett különböző dokumentumokban szereplő ESZP-definíció utal e fogalomnak a közös értékek, kultúrák vagy szándékok (vagy azok keresése) által meghatározott értelmezésére.⁽⁴⁾ Egy olyan szomszédságról van szó, amely – természetesen – földrajzi, azonban elsősorban politikai és értékekhez kapcsolódó jellemzőkkel rendelkezik. Jelenleg tehát nem zárható ki, hogy a jövőben további országok integrálódjanak az ESZP-be.

3.3 A végrehajtandó intézkedések megosztott felelősségére vonatkozó alapelvvel kapcsolatosan problémát jelenthet az, hogy az ESZP-ben résztvevő partnerországok vonatkozásában nincs szó csatlakozásról. Az esetleges csatlakozás perspektívája bizonyosan sokkal ösztönzőbb lenne, azonban meg kell jegyeznünk, hogy a NCST-k tartalma, módszerei és az NCST-k megvalósítására rendelkezésre álló források arányaikban hasonlóak – vagy akár még is egyeznek – a legutóbbi bővítési kör új tagállamainak csatlakozási folyamata során felhasznált forrásokkal. A partnerországokban a fejlesztési politikák végrehajtási mechanizmusának is a strukturális politikák tapasztalatait kellene modellként felhasználnia, és az EU és a partnerországok közötti nagyon szoros partnerségi viszonyon kellene alapulnia. Az ESZP jellemző módszereinek egyike a „step by step” módon való előrehaladás; amely lehetővé teszi az alkalmazott módszerek és eszközök ellenőrzését, mindenekelőtt azonban azon lényeges fejlemények értékelését, amelyek esetlegesen a korábbi célkitűzések módosításához vezethetnek. Már az ESZP „új szakaszában” még erőteljesebb kapcsolatok vannak előirányozva az NCST-eket legjobban végrehajtó partnerországokkal: egyfajta „díj” ez, amelynek még szorosabbra kellene fűznie a gazdasági, a politikai, és – lehetőség szerint – az érintett országok társadalma között fennálló kapcsolatokat. Ily módon meg lehet felelni a partnerországok lakossága – olykor akár lelkesedéssel teli – várakozásainak. Az EGSZB véleménye szerint jelenleg téves lenne akár a csatlakozás bármely lehetőségét kizáró merev keretet meghatározni, akár pedig hamis reményeket táplálni az érintett országokban.

⁽⁴⁾ Ezen állítás konkrét bizonyítéka az a tény, hogy (az EU-val területileg nem szomszédos) Örményország, Azerbajdzsán és Grúzia kérelmezte az ESZP-be való bevonását.

3.4 Az Európai Bizottság 2005 márciusában ajánlásokat tartalmazó közleményt adott ki azon országok részére, amelyekre vonatkozóan még nem került sor a nemzeti cselekvési tervek elfogadására.⁽⁵⁾ Ezen országok a következők: a három dél-kaukázusi ország, valamint Egyiptom és Libanon. A 2005. április 25-i Európai Tanács elfogadta e dokumentumot és reményét fejezte ki, hogy a nemzeti cselekvési tervek hamarosan kidolgozásra kerülnek, hogy az illetékes szervek (társulási tanácsok) a lehető leghamarabb elfogadják azokat, s ily módon a tervek a végrehajtás szakaszába léphetnek. A Tanács felhívta a figyelmet a differenciált megközelítés elve alkalmazásának szükségességére is, ugyanakkor elismeréssel szólt a három dél-kaukázusi ország nyilatkozatáról, amelyek a lehető legoptimálisabban kívánják felhasználni az ESZP eszközeit a regionális együttműködés megerősítése céljából (ld. a 4. pontot is).

4. Problémák az egyes területeken

4.1 Az ESZP-t erős teljes EU/PO bilateralizmus jellemzi, azonban az ESZP cselekvési területei (amelyek nagy vonalakban a következők: a közép- és kelet-európai, a földközi-tenger térségében található, valamint a dél-kaukázusi országok) olyan belső jellemzőkkel rendelkeznek, amelyek miatt az ESZP végrehajtása során különös figyelmet kellene szentelni a területi szinergiák és az adott területen belüli kapcsolatok erősítésének. Ezt a célkitűzést célzott cselekvésekkel és ösztönző intézkedésekkel lehet megvalósítani, amelyek előnyössé és kívánatosá teszik az ugyanazon térségen belüli és a különböző térségek közötti kapcsolatok és együttműködések kialakítását egyaránt. Ez – a három említett terület országain túl (amelyek ezt gyakran kifejezetten kérik is) – az EU egészének stabilitása, biztonsága és békéje szempontjából is kedvező lenne, sőt az ESZP alkalmazási területén kívül eső országoknak is javára válna. Fontos tehát a rugalmasság és a gyakorlatiasság megőrzése, hogy biztosíthassuk a bilateralizmus és a területen belüli, valamint a különböző területek közötti együttműködés előmozdítására közötti megfelelő egyensúlyt.

4.2 Az ESZP végrehajtási mechanizmusa bizonyos fokú versengést feltételez a különböző partnerországok között. Tehát, ahogyan egy ország előrehalad az EU-val közösen kitűzött célok megvalósításában, EU-partneri helyzete javulhat (nagyobb mértékű könnyítések, több támogatás a kulcsfontosságú cselekvések részére, a piacok nagyobb mértékű megnyitása, a személyek mozgásának megkönnyítése stb.). Ez a versengés területi szinten is megmutatkozhat, ebben az esetben nagyon kell figyelni arra, hogy a nagyobb nehézségekkel küzdő térségek – vagy egy adott térség országai – ne érezzenek csálódottságot és ne mondjanak le a kitűzött célok eléréséről. Alapvető jelentőségű a különböző országok és területek közötti kapcsolatok elősegítése; ha az ESZP valamennyi szereplője meggyőződik arról, hogy a saját érdekében, azonban egy nagy közös vállalkozásért is dolgozik, ez segít a kölcsönös megértés fejlesztésében és az együttműködés egyéb, ma még talán fel sem derített lehetőségeinek megtalálásában. A civil társadalom hozzájárulása e fejlődés jelentős motorja lehet.

4.3 Meg kell azonban jegyezni, hogy az ESZP által lefedett mindhárom nagy térségben léteznek kifejezett, lappangó vagy lehetséges konfliktusok. Néhány partnerországon belül egyéb feszültségek is észlelhetők, különösen ott, ahol a demokrácia még nem szilárdult meg. Jogos az aggodalom mindezen konfliktusoknak az Európai Unión belüli kihatásait illetően; még erősebbnek kell lennie azonban a partnerországok és polgáraik biztonsága és stabilitása iránt érzett aggodalomnak. Megkülönböztetett és folyamatos figyelmet kell tehát szentelni a célzott beavatkozásoknak, amelyek a nemzeti cselekvési tervek alkalmazásakor kifejezetten arra irányulnak, hogy semlegesítsék a feszültség- és a konfliktusforrásokat, valamint előnyös feltételeket teremtsenek a nehézségek leküzdéséhez, továbbá az egyes országok, gazdaságok és népek közötti együttműködéshez. Magától értetődik, hogy ezen intézkedéseknek feltétlenül be kell vonniuk a civil szervezeteket mint a gazdasági, társadalmi és kulturális együttműködés főszereplőit, amelyek a békés együttélés elengedhetetlen eszközei.

4.3.1 Fontos az is, hogy az EU külügyi területen létrehozandó különböző kezdeményezései összhangban legyenek az ESZP különböző elemeivel. E tekintetben különösen kényes az Oroszországgal a stratégiai partnerség keretében fenntartott kapcsolat kérdése, ahogyan ezt a nemrégiben bekövetkezett földgázválság is mutatja. Ezenkívül megfelelően felül kell vizsgálni (és nem csak Ukrajna esetében) valamennyi társadalmi és gazdasági jellegű következményt, amivel a piacgazdasági státusz elismerése járhat az érdekelt ország és az EU számára.

4.3.2 Ezzel kapcsolatban álszent dolog lenne elhallgatni: az ESZP egyik célkitűzése, hogy jó kapcsolatokat biztosítson az EU-t energianyassal ellátó országokkal. Nincs ebben semmi felháborító, ha teljesül az alábbi két feltétel: egyrészt az energiaellátásért érzett jogos aggodalom nem kerekedhet felül a partnerországok igényeinek megfelelő gazdasági és társadalmi fejlődés célkitűzéseire, másrészt a tagállamoknak következetesebbnek kell lenniük, és hitelesen bizonyítaniuk kell, hogy együtt kívánnak működni az energiaszektorhoz kapcsolódó kényes, ugyanakkor stratégiai jelentőségű problémák közös megoldásában.

4.4 E megfontolások és célkitűzések tükrében az EU tagállamai és a partnerországok közötti határokon átnyúló együttműködés alapvető jelentőségű. Az új tagállamok nagy része közvetlenül határos az ESZP által lefedett országokkal, tehát ki vannak téve a közelségből származó nehézségeknek, ugyanakkor kihasználhatják a földrajzi szomszédságból eredő lehetőségeket is. Az ESZP végrehajtásának tehát a (politikai, gazdasági és társadalmi) instabilitás kockázatainak minimálisra csökkentésére kell irányulnia, azonban mindenekelőtt a potenciális kedvező lehetőségek konkrét intézkedésekké való átalakítására, valamint a mindkét fél számára hasznos eredmények elérésére. Ez kedvező hatással jár majd az Európai Unió – már széles körben nyitott és homogén – teljes területén a kapcsolatok kiépítése és javítása, a nagyobb biztonság és a népek közötti jobb megismerés tekintetében.

⁽⁵⁾ COM(2005) 72 final – Az Európai Bizottság közleménye a Tanács részére – Európai szomszédsági politika – Ajánlások Örményországnak, Azerbajdzsán, Grúzia, valamint Egyiptom és Libanon részére – Brüsszel, 2005.3.2.

4.5 Jelen véleménynek nem célja sem a különböző országok, sem az egyes területek egyedi jellemzőinek elemzése, mivel – ahogyan ezt már az előzőekben említettük – az EGSZB már benyújtott néhány részletes tanulmányt a Földközi-tenger térségével és az új keleti szomszédokkal kapcsolatban. 2006 februárjában az EGSZB kijevi, az ukrán civil szervezetek részvételével tartott rendezvényén látható volt, hogy e szervezetek rendkívül aktívak, lelkesednek az Európai Unióért és nagy elvárásaik vannak az ESZP-vel kapcsolatban. Ugyanakkor megmutatkozott az is, hogy a keleti szomszédokról szóló, idézett véleménnyel megkezdett munka kezdi meghozni gyümölcsseit. Az EGSZB eltökélt abban, hogy célul tűzze ki az ukrán civil szervezetekkel folytatandó, strukturáltabb és hosszabb távú párbeszédet és együttműködést. Sajnálatos módon azonban az EGSZB-nek nem áll rendelkezésére közvetlen elemzés, sőt még szilárd kapcsolatok sem a dél-kaukázusi országok civil szervezetei vonatkozásában. Ez a hiányosság rövidesen megszűnhet, ha egy tájékoztató jelentés és esetlegesen egy specifikus vélemény révén megkezdődik a tanulmányozó munka.

4.5.1 Ami Belorussziát illeti, az EGSZB erős aggodalmának ad hangot a közelmúltbeli események miatt; elítéli az elnyomást, a demokráciaellenes gyakorlatot és az üldözést, amelyek sértik a polgárjogokat és a szociális jogokat. Az EGSZB egyre szorosabbra fűzi kapcsolatait a belorusz civil szervezetekkel, és éppen jelenleg dolgozik a Belorussziával kapcsolatos véleményén.⁽⁶⁾

4.5.2 Sajnos azonban az EGSZB még nem rendelkezik közvetlen elemzéssel, sőt, még stabil kapcsolatokkal sem a dél-kaukázusi országok civil szervezeteinek vonatkozásában. Ezt a hiányosságot rövid időn belül meg lehetne szüntetni a mélyreható munka feltáró jelentésen és esetleg egy véleményen keresztül való megindításával.

5. Módszertani és pénzügyi eszközök

5.1 A NCST-k végrehajtásának módszertana magában foglalja az EU és az érdekelt országok hatóságai közötti folyamatos párbeszéd és tárgyalás folyamatát, az intézkedések végrehajtása érdekében pedig valamennyiüknek követniük kell a közösségi keretben használatos eljárásokat. Annak idején az EGSZB már a MEDA programmal összefüggésben erős aggodalmának adott hangot, mivel nehézségek merültek fel a kedvezményezettek, mindenekelőtt a civil szervezetek forrásokhoz való hozzáférése érdekében. Elengedhetetlen, hogy az allokációs és az ellenőrzési eljárások (a forrásokkal való visszaélést elkerülendő a maximális szigor alkalmazásával) világosak, átláthatóak (pl. a nyomtatványoknak a címzettek anyanyelvére való lefordítása!), egyszerűek és az ESZP politikai céljaira közvetlenül visszavezethetők legyenek. A prioritások nagyobb fokú követése és a beavatkozás szükséges hatékonysága nem érhető el a forrásokhoz való hozzáféréshez szükséges formák számának felduzzasztásával, és ezen eljárások bürokratikus logikával való további bonyolításával. Ezzel sokkal inkább a tanácsadó cégek „kooperációs bizniszt” lendítjük fel, és ennek eredményeképpen elveszítjük a partnerek kezdeményező-készségét és jellemzőik sokszínűségét. Az EU hatóságai rasz-

zkodnak ahhoz, hogy az ESZP-t „személyre szabott” politikaként kell felfogni. Ez nagyon fontos, azonban ennek az alkalmazási mechanizmusokban is meg kell jelennie, amelyeket rendszeresen és folyamatosan az egyes országok gazdasági és társadalmi viszonyaihoz kell igazítani, tehát érthetővé kell tenni a különböző társadalmi szereplők számára.

5.1.1 A civil szervezetek programokhoz és a kapcsolódó forrásokhoz való hozzáféréseinek nehézségei gyakran – legalább részben – a szabályzatok és az eljárások hiányos vagy nem elég alapos ismeretéből erednek. Az egy közösségi programhoz vagy az EU által szorgalmazott szakpolitika intézkedéseire való hozzáférés nem hasonlítható egy olyan pályázathoz, amelynél a pályázók a részvételhez kötelesek megszerezni a szükséges információkhoz és szervezéshez kapcsolódó eszközöket. A közösségi intézményeknek határozott felelősséget kell vállalniuk, és támogatniuk kell a társadalmi és a társadalmi-foglalkozási szervezeteket a megfelelő képességek és ismeretek megszerzésében. Az Európai Bizottság néhány évvel ezelőtt már végrehajtott egy hasonló intézkedést, amely elérhető áron szervezett tanfolyamokat a projektekben részt venni kívánóknak. Nemrégiben e költségek megháromszorozódtak, ezáltal a tanfolyamok elérhetetlenné váltak a rászoruló társadalmi szereplők nagy része számára. Az EGSZB szerint a *know-how* ily módon való terjesztése a civil szervezetek között legalább annyira elengedhetetlen, mint a partnerországok/ESZP-országok közigazgatási szerveinek kapacitásépítése. Ezért ezt elengedhetetlen, térítésmentesen nyújtandó szolgáltatásnak kell tekinteni, ha azt akarjuk, hogy a civil társadalom hozzájáruljon az európai szomszédsági politika végrehajtásához.

5.2 Mivel a NCST-k kiterjednek az egyes biztosok illetékeségi körébe tartozó valamennyi politikai területre, döntő jelentőségű, hogy valamennyi főigazgatóság – amelyeknek egymással együttműködve és felelősségteljes módon kell dolgozniuk az ESZP sikeréért – megértse és támogassa az európai szomszédsági politikát.

5.3 A rendszeres értékelési mechanizmus csak akkor lehet hatékony, ha csak a legszükségesebbekre korlátozódik, kerüli az ismétléseket, és a prioritásokra összpontosít. Mindez hatékonyabb és gyümölcsözőbbé teheti a szervezett civil társadalom részvételét az ESZP alkalmazásában és értékelésében, amely elengedhetetlen az ESZP – vagy bármely egyéb – politika sikeréhez (ld. a 6. pontot is). Lényegi szempontból elsőbbséget kell biztosítani azon kritériumoknak, amelyek segítségével ellenőrizhető a demokratikus fejlődés, valamint az alapvető értékek és jogok tiszteletben tartása az érintett partnerországban. Módszertani szempontból pedig elsőbbséget kell biztosítani a hálózatban való statisztikai és adatnyilvántartási rendszer megvalósításának, amely lehetővé teszi minden egyes résztvevő ország eredményeinek biztos és lehetőség szerint összevethető módon való értékelését. Az értékelési jelentéseket többé-kevésbé egymással egyidejűleg kellene elkészíteni, ami hasznos lenne mind a legjobb gyakorlatok értékelési folyamata, mind pedig a nagyobb vagy az eddigiektől eltérő támogatást igénylő prioritások meghatározása szempontjából.

⁽⁶⁾ Ld. a STULIK-jelentést (REX/220).

⁽⁷⁾ Lásd a máltai Euromed-csúcsra készült Dimitriadisz-jelentést – REX 113, különösen annak 35. és 36.1 pontját.

5.4 Noha az EU a partnerországok és az ESZP-országok legfőbb kereskedelmi partnere, az együttműködésre fordítható költségvetési forrásai olykor és egyes országokban csekélyebbek, mint az egyéb nemzetközi szereplőkéi. Partnereink azonban több ízben megmutatták: felismerik, hogy az integrált Európa beavatkozása fejlődésük szempontjából minőségi jelentőségű, mivel képes bizonyos vívmányok megszilárdítására, erős *capacity building*-et tud biztosítani, és olyan partnerséget épít ki, amely valamennyi szereplőt felelős és egyenrangú résztvevőnek, nem pedig a segély kedvezményezettjének tekint, aki többé-kevésbé köteles követni a nem sajátjának érzett célkitűzéseket.

5.5 Partnereink nem csalódhatnak várakozásaikban. Ehhez az szükséges, hogy valamennyi közösségi szereplő határozott felelősséget vállaljon, elsősorban a tagállamok, akik a költségvetés tárgyában a fő illetékességgel rendelkeznek. Fontos, hogy a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi terv elősegítse e politika megvalósítását, hiszen az kulcsfontosságú mind az EU fejlődése és belső biztonsága, mind pedig nemzetközi szerepének erősítése szempontjából. Ez lehetővé teszi a privát források nagyobb mértékű mozgósítását is, mivel a befektetők következetes és biztos keretek között mozoghatnak.

6. A civil társadalom részvétele az ESZP-ben

6.1 Az EGSZB meg van győződve arról, hogy az ESZP sikere szorosan függ valamennyi intézményi szereplő azon képességétől, hogy hogyan tudják bevonni és ösztönözni a civil szervezeteket a NCST-k végrehajtásába; ezt az álláspontját korábbi véleményeiben – hasonlóképpen a bővítési folyamattal kapcsolatos valamennyi véleményében – részletesen indokolta.⁽⁸⁾ Az EGSZB véleménye szerint kívánatos lenne, ha az Európai Bizottság világosabb jelzést adna erre vonatkozóan, mégpedig azon kritériumokra, eljárásokra és eszközökre irányuló javaslattal, amelyek lehetővé teszik a civil szervezetek bevonását a nemzeti cselekvési tervek végrehajtásába. A 3.3. pontban foglaltak fenntartásával a bővítés tapasztalata fontos hivatkozási pont: a társadalmi és társadalmi-foglalkozási szereplőknek a tárgyalási folyamatba való bevonása, valamint az EU-országok és a tagjelölt országok civil szervezetei közötti párbeszéd gyakorlata szempontjából. Míg e két aspektus közül az elsőt számításba vették, különösen néhány, azóta már taggá vált egykori tagjelölt országban, a második aspektussal kapcsolatban meghagyták a szervezetek, az alapítványok és a konzultatív testületek – különösen az EGSZB – önkéntes kezdeményezésének lehetőségét. Az ESZP megvalósítása során azonban e részvételt biztosítani kell, méghozzá strukturált formában.

6.2 Az EGSZB tapasztalata és az általa végzett munkák, valamint az 1. lábjegyzetben említett véleményekben foglalt érvek és javaslatok alapján csupán azokat az intézkedéseket

soroljuk fel, amelyek az EGSZB véleménye szerint elengedhetetlenek az ESZP hatékony és széleskörű társadalmi részvétellel megvalósuló végrehajtásához.

6.3 Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy

- gondoskodjon a nagyfokú következetességről azon különböző főigazgatóságok között, amelyek az ESZP különböző aspektusaival foglalkoznak. Ily módon szinergia érhető el, lehetségessé válik a hálózati munka és a bevált gyakorlatok népszerűsítése,
- a partnerországok és az ESZP-országok kormányaival együtt kifejezetten támogassa a civil szervezeteknek az NCST-k megvalósításába való bevonását, akár oly módon is, hogy e célra bevezet egy olyan követelményt, amely a civil szervezeteknek a különböző partnerországok/ESZP-országok által elért eredmények értékelésébe való bevonására szolgál,
- biztosítsa a társadalmi és a társadalmi-foglalkozási szereplők számára az ESZP-re szánt források leoptimalisabb és megfelelő felhasználásához szükséges *know-how*-t, hogy az érintett szereplők figyelemmel kísérhessék az NCST-k végrehajtását országukban, és a nyomon követésre vonatkozó javaslatokat tehessenek,
- alakítson ki világos és hatékony kritériumokat, amelyek segítségével értékelhető, hogy a közös értékek érvényesülnek-e, hiszen ez a szempont abszolút elsőbbséget élvez az ESZP végrehajtása során,
- biztosítson tájékoztatást és dokumentációt a társulási megállapodások keretében tervezett ülésekről, amelyeken az NCST-k megvalósítását tárgyalják majd (mindenekelőtt tegye közzé az ütemtervet és az ülések napirendjét), segítse elő ezen ülések előtt és után tájékoztató és konzultatív jellegű ülések szervezését,
- javasoljon olyan eszközt, amely megkönnyíti a partnerországok, illetve az ESZP hatálya alá tartozó országok tanulmányi, képzési, kutatási céllal, vagy a hasonló szervezetekkel való kapcsolatfelvétel céljából, továbbá üzleti stb. céllal az EU-ba utazni szándékozó állampolgárai számára a vízum megszerzését,
- támogassa az EGSZB erőfeszítéseit az NCST-k megvalósításában részt vevő konzultatív testületek és civil szervezetek koordinálása céljából, főként oly módon, hogy finanszírozza az évenkénti társadalmi-foglalkozási csúcs lebonyolítását (hasonlóan ahhoz, amelyet az EGSZB tíz éve rendez az euro-mediterrán keretben), amely átfogóan értékeli az ESZP megvalósítását és lehetővé teszi a résztvevő szervezetek számára az általános és nem csupán bilaterális és területi szinten való összevetést.

⁽⁸⁾ Ld. az utóbbi időben készültek közül a REX szekció véleményét (REX/208, előadó: Antonello PEZZINI).

6.4 Az EGSZB kéri a tagállamok kormányait, illetve az EU-t, hogy

- alakítsanak ki rendszeres összevetési módszert, hogy biztosítható legyen az egyes nemzeti külpolitikák és az ESZP közötti összhang és hatékonyság, és teremtsék meg nem csupán a források, hanem főként azon kezdeményezések kritikus tömegét, amelyek valamennyi résztvevő fél számára elősegíthetik a kedvező eredmények elérését,
- külpolitikájuk keretében oly módon hajtsák végre az európai szomszédsági politikát, hogy felértékelik a szervezett civil társadalom hozzájárulását a partnerországokban és az ESZP-országokban, valamint nemzeti szinten egyaránt, többek között a fejlesztési együttműködés területén közös politikai intézkedések segítségével, és az e területen tevékenykedő civil szervezetekkel való partneri kapcsolatok és hálózatok létrehozása révén,
- biztosítsák az ESZP keretében vállalt kötelezettségek, valamint a multilaterális nemzetközi szervezeteken belüli kezdeményezés közötti összhangot,
- bocsássanak rendelkezésre minden információt kormányuk álláspontjáról, a társulási megállapodások keretében létrejött ülések napirendjén szereplő pontokkal kapcsolatban,
- kötelezzék el magukat, hogy megkönnyítik a partnerországokból/ESZP-országokból jövő hallgatók számára tanulmányaik európai felsőoktatási intézményekben való folytatását,
- rendszeres időközönként (évente néhány alkalommal) országos szinten szervezzenek tájékoztató napokat az ESZP alkalmazásának eredményeiről és arról, hogy az illető ország kormánya hogyan értékeli e fontos szakpolitika alkalmazását.

6.5 Az EGSZB kéri a partnerországok, illetve az ESZP-országok kormányait, hogy

- törekedjenek fokozott összhangra a bilaterális és multilaterális külpolitikájuk, valamint az ESZP keretében vállalt kötelezettségek között,
- országukban biztosítsanak világos és állandó tájékoztatást a szociális partnerek és a társadalmi-foglalkozási szervezetek számára az NCST-k végrehajtásának alakulásáról, és bocsássák rendelkezésre az NCST-k alkalmazásának fejleményeihez kapcsolódó dokumentációt,

- rendszeresen kérjék ki a konzultatív testületek véleményét – amennyiben léteznek ilyenek – mind az NCST-k alkalmazásával kapcsolatban előkészítés alatt lévő döntésekről, mind pedig az értékelésekre és a további szakaszokra való tekintettel, amelyek szorosabbra fűzik az érintett ország és az EU közötti kapcsolatokat,
- azokban a partnerországokban, illetve ESZP-országokban, amelyekben nem léteznek konzultatív testületek, hozzanak létre megfelelő mechanizmusokat a civil szervezeteknek az NCST-k végrehajtásával kapcsolatos döntéshozatalban, valamint a foganatosított intézkedések ellenőrzésében való részvételének elősegítése és koordinálása céljából,
- területi szinten is alakítsák ki a civil társadalom bevonására és véleményének kikérésére irányuló szervezett formákat, hogy az európai szomszédsági politika az adott ország teljes területén hozzájárulhasson a gazdasági-társadalmi rendszer fejlesztéséhez és kiegyensúlyozottá tételéhez.

6.6 Az EGSZB kéri a partnerországok, valamint az ESZP-országok civil szervezeteit, hogy

- vállaljanak kötelezettséget arra, hogy országukban részt vesznek az ESZP megismertetésében, értékelésében, valamint alkalmazásában, akár úgy, hogy ragaszkodnak hozzá: kormányaik biztosítsanak számukra tájékoztatást és részvételi lehetőséget, akár pedig úgy, hogy kapcsolatba lépnek az EGSZB-vel, hogy tájékoztassanak a kijelölt prioritásokról, és azokat a közösségi hatóságokkal is megismertessék,
- legyenek készek akár az EGSZB-vel, akár az EU-tagországok vagy egyéb partnerország, illetve ESZP-ország konzultatív testületével folytatandó strukturált párbeszédre. Ily módon széles hálózat alakítható ki, amely az ESZP végrehajtásával foglalkozik, és előmozdítja a szervezetek közötti kölcsönös megismerést, valamint a részvételi elv érvényesítésére irányuló bevált gyakorlatok terjesztését.

6.7 Az EGSZB a maga részéről kötelezettséget vállal az ESZP végrehajtásának szoros nyomon követésére a különböző területeken, valamint arra, hogy az Európai Parlamenttel, továbbá a Régiók Bizottságával kialakítja a hatékony együttműködés valamennyi formáját. Ily módon kíván hozzájárulni a civil szervezetek e fontos szakpolitikába való bevonásához.

Brüsszel, 2006. július 5.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Anne-Marie SIGMUND