

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Az EU szerepe az észak-írországi békefolyamatban (Saját kezdeményezésű vélemény)

(2009/C 100/16)

Az EGSZB a 2007. december 12.–13-án tartott plenáris ülésén Eljárási Szabályzata 19. cikkének (1) bekezdése értelmében albizottságot állított fel azzal a céllal, hogy dolgozzon ki saját kezdeményezésű véleményét a következő tárgyban:

Az EU szerepe az észak-írországi békefolyamatban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Az EU szerepe az észak-írországi békefolyamatban” albizottság 2008. szeptember 23-án elfogadta véleményét. (Előadó: Jane MORRICE.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2008. október 22.–23-án tartott, 448. plenáris ülésén 151 szavazattal 1 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1 Az EU északír békefolyamatban betöltött szerepe számos tanulsággal szolgál. A térség konfliktusokkal teli múltjának legsötétebb napjai óta társadalmi, gazdasági és különösen politikai értelemben véve kivételes előrelépések történtek. A biztonsági helyzet javult, a közigazgatási szerkezetátalakítás már folyamatban van, a külföldiek – mind migránsok, mind turisták – érkezése nemcsak a gazdaságot lendíti fel, hanem a hagyományos szűk látókörű gondolkodásmódot is segít megkérdőjelezni, a határon átnyúló együttműködés felülmúlja a várakozásokat, és a korábbi ellenfelek közti hatalommegosztás ma már „politikailag korrektnek” számít.

1.2 A jelenlegi fordulóponton azonban semmi esetre sem szabad elégedetten hátradőlni. A katolikus és protestáns közösségeket szétválasztó belfasti „békefalak” sokkoló látványa a békefolyamat, és különösen a közösségek közötti megbékélés előtt álló súlyos nehézségek és a még előttünk tornyosuló tennivalók szomorú, de életszerű emlékeztetőjéül szolgál. Az évtizedeken át uralkodó erőszak, gyűlölködés, gyanakvás, tudatlanság és intolerancia az észak-írországi közösségek korábban példa nélküli szegregációjához vezetett. Bár az emberek „elfogadható szintű” békében élnek falaik mögött, otthonaikban, falvaikban, templomaikban, iskoláikban vagy stadionjaikban, ez a „párhuzamos élet” csak átmenetet jelenthet a kölcsönös tisztelet, megértés és harmónia megvalósításának útján, amelynek megtétele valószínűleg több emberöltőn át tart.

1.3 Az EU északír békefolyamatban betöltött szerepe egyelőre példa nélküli az Unió történetében. Abból, hogy e folyamat uniós támogatásának története viszonylag kevésbé ismert, lemérhető, hogy megfelelő megközelítést alkalmaz. Nem egy konfliktusba való, erejét felülmúló beavatkozásra vagy a problémák elkendőzésére tett hiábavaló próbálkozás volt. Az EU béketeremtési módszere Észak-Írországból az volt, hogy a szociális partnerség és a szubszidiaritás elvét alapul véve, stratégiai tervek alapján kivitelezve, egyedülálló módon és hosszú távon jelentős erőforrásokat szentelt egy célra, és az úton megtett minden lépést a helyi szintet bevonva, konzultációkkal kísérte.

1.4 Közvetett és közvetlen beavatkozástípusokat kombinálva az Unió hozzájárult ahhoz, hogy a békefolyamat megteremtse a szükséges környezetet ahhoz, hogy amint megfelelőek a politikai feltételek, a konfliktus sikeresen rendeződjön, továbbá katalizátorszerepet töltött be a valódi béketeremtő hatás elérésében, amely azonban még nem valósult meg minden területen.

1.5 Az EU nem tett nyilvánvaló kísérletet arra, hogy a saját érdemének könyveltesse el a békefolyamat sikerét. Ennek ellenére történelmi hiba volna, ha nem ismernénk el kellően az EU szerepének értékét és jelentőségét. Nemcsak azért, mert az Uniónak még évekig folytatnia kellene a megbékéléshez nyújtott támogatást, hanem azért is, mert az EU PEACE programjával kapcsolatban levonható tanulságok hasznosak lehetnek a világ többi részén folytatott béketeremtési és megbékélést támogató erőfeszítések számára. Az Unió nem fog tudni mindig mindenre kész választ adni, de mint Észak-Írországból bebizonyította, megvannak az eszközei és a tapasztalata ahhoz, hogy segítsen másoknak megtalálni a megoldásokat.

1.6 A világ első számú béketeremtő „példaképeként” az EU és tagállamai rendelkeznek a konfliktusmegoldás és a béketeremtés támogatásához szükséges szakértelemmel, tapasztalattal, sokszínűséggel, erőforrásokkal és presztízzsel – bárhol is legyen rá szükség a világon. De ennél többről van szó: az Uniónak feladata, sőt, kötelessége, hogy a béketeremtést jövőbeli stratégiai útitervének központi elemévé tegye.

2. Ajánlások

2.1 Az ajánlásokat két csoportba soroljuk. Az elsőbe azok a területek tartoznak, amelyekre az Uniónak az Észak-Írországból és a határ menti megyékben folytatott munkája során a megbékélési folyamat előmozdítása érdekében összpontosítania kellene. A második csoport pedig az Unió béketeremtést és megbékélést támogató, más konfliktusövezetekben folytatott tevékenységeinek általánosabb kontextusára vonatkozik, felhasználva az alább található konfliktusmegoldási eszköztárban felvázolt észak-írországi tanulságokat.

2.2 Az északír kontextus

2.2.1 Az Észak-Írországból levonható tanulságok bizonyítják, hogy a béketeremtés stratégiai és hosszú távú folyamat. Az erőszakos konfliktus lezárultával kezdődik, és fokozatosan, szakaszonként valósul meg először a politikai stabilitás, majd a békés egymás mellett élés, a megbékélés és végül a társadalmi harmónia, a gazdasági jólét és a „közös társadalom”. Az EU-nak ezért hosszú távon kell támogatnia a folyamatot, felismerve a kezdeti szakaszokra jellemző labilitást és azt, hogy a valódi megbékéléshez időre van szükség. Ahogy a térség kilábal a konfliktusból, az uniós pénzügyi támogatások célzottabbak lehetnek és csökkenhetnek ugyan, az EU mint béketeremtő partner szerepének jelentősége és a régióval fenntartott kapcsolatok fejlesztésével kapcsolatos kreativitása azonban tovább kell, hogy nőjön.

2.3 **1. ajánlás:** Az EU-nak továbbra is **hosszú távon támogatnia** kell az észak-írországi béketeremtést, jobban koncentrálna az alábbiakra:

— a **közösségek közötti megbékélés** elősegítése például a kultúra, a művészet, a szabadidős tevékenységek, a lakhatás és oktatás, valamint a munkahelyteremtés és a közszolgáltatások nyújtása terén;

— a közösségeken átnyúló jelleggel tevékenykedő **marginalizált csoportok** legyenek a fő kedvezményezettek, az **egyes identitáscsoportokat külön** (csak a katolikusokat vagy csak a protestánsokat) **célzó munkát** pedig csak olyan kivételes körülmények között támogassák, ha az a közösségeken átnyúló kapacitásépítés elengedhetetlen előfeltétele;

— a „zavargások” **áldozatainak** szükségletei, segítve őket életük helyzetében, a trauma feldolgozásában és abban, hogy megosszák tapasztalataikat más konfliktusövezetek hasonló csoportjaival;

— a „**közös társadalom**” kialakítását célzó kezdeményezések támogatása, hogy csökkenjen a párhuzamosan működő lakhatási, egészségügyi és oktatási szolgáltatások és a szabadidős- és sportlétesítmények iránti igény;

— az **önkéntes és közösségi szervezetek, szakszervezetek és vállalkozások** bevonása minden szinten az uniós PEACE-alapokkal kapcsolatos döntéshozatalba;

— azon **helyi partnerségi struktúrák** helyreállítása, amelyek a PEACE program kezdeti szakaszaiban a szociális partnerek és a politikusok együttműködésének elősegítését szolgálták;

— a **bürokrácia** csökkentése, különösen a vidéki és városi közösségek kisléptékű projektjei esetében, a projekteket pedig szociális és gazdasági szempontból is értékelni kell.

2.4 **2. ajánlás:** az **Európai Bizottság észak-írországi munkacsoportjának** a továbbiakban is arra kellene koncentrálnia, hogy irányítsa, ösztönözze és támogassa a kreatív és innovatív módszereket, úgy, hogy a térség ne csak a PEACE által támogatott területeken (kutatás, tudásátadás, oktatás és konfliktusmegoldással kapcsolatos nemzetközi kapcsolatépítés) fejlődjön.

2.5 A szélesebb, globális kontextus

2.6 Az EU-nak nemcsak az a feladata, hogy levonja az északír tapasztalatok tanulságait, hanem az is, hogy ezt a tudást átadja másoknak, akik különféle szintű konfliktusokkal szembesülnek, akár az EU határain belül, azok mentén vagy bárhol a világban. Ennek célja, hogy az EU által a globális konfliktusmegoldásban betöltött pozitív szerep a lehető legjobban érvényesüljön.

2.7 **3. ajánlás:** A **legfontosabb tanulságokat meg kell osztani** az uniós intézmények és a tagállami hatóságok között, valamint a nemzetközi szinten is, az alábbi eszközök segítségével:

— a legjobb konfliktusmegoldási gyakorlatok átfogó adatbázisa (EP-javaslat);

— a PEACE programok értékelésének és sikeres projekteknak a gyűjteménye;

— az EU különböző területeken (belső, határon átnyúló és külső konfliktushelyzetekben) betöltött szerepének mélyrehatóbb kutatása.

2.8 **4. ajánlás:** ezt elősegíthetné egy európai **intézményes konfliktusmegoldási eszköz** észak-írországi létrehozása, amely a konfliktusmegoldás területén mind helyben, mind nemzetközi szinten végzett korábbi munkákból merítene. Ennek részleteiről az EGSZB uniós szintű vitát kezdeményezhetne a szociális partnerekkel, melynek során felderítenék, hogyan lehetne a legjobban kidolgozni egy európai dimenzióval rendelkező konfliktusmegoldási eszközt.

2.9 **5. ajánlás:** az alábbi **eszköztár** alkalmazni kellene és tovább kellene fejleszteni a konfliktushelyzetek elemzésének és adott esetben a szükséges uniós beavatkozás információs háttérének elősegítése érdekében. Az Unió által alkalmazott különféle módszereket tartalmazó eszköztár referenciaként szolgálhat, és

az EU más területein, határain, illetve területén kívül eső konfliktusövezetekben is meríthetnek belőle a kisebbségek védelmében, az egyenlő bánásmód, a kapacitásépítés, a közösségeken és határokon átnyúló együttműködés, valamint a társadalmi-gazdasági fejlődés érdekében kifejtett munka során.

Uniók konfliktusmegoldási eszköztár

Helyzetfelmérés: Társadalmi-gazdasági és politikai elemzés	Felhasználható segédeszközök: Máshol szerzett tapasztalat (pl. konfliktusmegoldási eszközök) Programok/projektek gyűjteménye/adatbázisa Konfliktusmegoldási elméletek figyelembevétele	Stratégiai tervezés: Objektív (nemzetek fölötti) hosszú távú szemlélet kockázatvállaló megközelítéssel ötvözve A tanulságok alkalmazása Tudásszerzés és -fejlesztés A konfliktus szakaszának felmérése A konfliktus szakaszától és helyszínétől (EU-n belül, kívül vagy határain) függően a beavatkozási útiterve meghatározása
PÉNZÜGYI ESZKÖZÖK		NEM PÉNZÜGYI ESZKÖZÖK
Nagyléptékű eszközök (makroszint)	A konfliktus átalakítására összpontosító EU-finanszírozási hálózatok uniós intézmények, politikák, lehetőségek uniós szellemiség, módszertan, példa	Európaiasítás (nemzeti szinten) uniós normák, értékek, intézmények, eljárások (ideértve a szociális partnerek bevonását) Semleges térség a párbeszéd elősegítésére/konszenzusépítésre Pártatlan megközelítés a bizalom megteremtésére Az EU béketeremtő modellje – példamutató élenjárás Szoros partnerség a fő adományozókkal
Fellendítő eszközök (mezoszint)	Egyénre szabott EU PEACE programok Strukturális alapok , a konfliktusmegoldásra beállítva (megfelelő „megkülönböztetési” kritériumok alapján meghatározva) Kétoldalú/határokon átnyúló együttműködés Megállapodások és kezdeményezések A szociális partnerség modellje Programszintű értékelés	Munkacsoport (a helyi információk összegyűjtése, a lehetőségek/együttműködési területek azonosítása és az EU-szintű programokban való részvétel ösztönzése) Partnerségi megközelítés: együttműködés a helyi politikai és szociális partnerekkel Helyi konzultáció , melynek révén a programok tervezését és fejlesztését a helyi lakosság is magáénak érezheti. A helyi intézmények bevonása Az akadályok felszámolása EU-politikák felhasználásával
Finomhangolási eszközök (mikroszint)	Helyi ügynökök a lakossági szinthez való közelkerülés érdekében Globális segélyek a helyi érzékenység biztosítása és a megfelelő célpont elérése érdekében Feltételekhez kötött finanszírozás a legjobb gyakorlat előmozdítására Nyomon követés a folyamatos tanulás érdekében Támogatás a kapacitásépítés és a kollaboráció/együttműködés érdekében „Alulról kezdeményezett”, határon átnyúló együttműködés – gazdasági, szociális és kulturális téren Önértékelés	Európaiasítás (helyi szinten) a szociális partnerek bevonása, a polgárok mozgósítása, közösségi részvétel, európai bizottsági tisztviselők helyi jelenléte A sikerek megünneplése A tudatosság növelése a sajtó és a nyilvánosság felhasználásával

3. Bevezetés

3.1 A vélemény célja, hogy beszámoljon az északír békefolyamat támogatására kifejtett sikeres EU-fellépés viszonylag „elhallgatott” történetéről, jobban megértesse az európai civil társadalom körében az észak-írországi tapasztalatokat, és felvázolja a béke és a kiegyezés előmozdítása terén adott esetben más konfliktus-övezetekben is alkalmazható közösségi módszerek „eszköztárát”.

3.2 A vélemény főként az EU PEACE programokon, az Írországi Nemzetközi Alapon (IFI) és az INTERREG-en keresztül megvalósuló uniós támogatásra összpontosít. Megvizs-

gálja, hogyan alakították ki ezeket az alapokat, és milyen hatással voltak a régió társadalmi, gazdasági és politikai életére, kiemelt figyelmet szentelve a civil társadalomnak (vállalkozások, szakszervezetek, önkéntes szféra) nyújtott támogatásra.

3.3 A vélemény megvizsgálja azt is, milyen szélesebb értelemben vett lehetőségeket nyújtott az Európai Unió a brit-ír politikai, diplomáciai és adminisztratív együttműködés számára, illetve azt, hogy milyen mértékben került alkalmazásra az „európai béketeremtő modell” mint jelzőfény az észak-írországi folyamat jó irányba tereléséhez.

4. Munkamódszer

4.1 Négy munkaülésre került sor, az egyik, 2008 áprilisában Észak-Írországból tartott ülés keretében konzultációs konferenciát rendeztek, melynek során kérdőívek és elektronikus konzultáció útján információkat gyűjtöttek az érintettektől és a szakértőktől, és így az EU-programok és politikák közvetlen tapasztalataira alapuló következtetéseket lehetett levonni. Az albizottság tagjai ezenkívül tanulmányúton vettek részt, és Belfastban megtekintettek az Unió által finanszírozott projekteket.

4.2 A konferencia jelentős politikai előrelépést hozó eseményekkel esett egybe Észak-Írországból, és a miniszterelnök, a miniszterelnök-helyettes, az ír államminiszter, valamint a PEACE Program kidolgozásában is szerepet játszott, tapasztalt EU-képviselők is részt vettek rajta.

4.3 A vélemény elkészítésének kulcsfontosságú elemét képezi a három EGSZB-csoport és szakértők, illetve az albizottság francia, spanyol, olasz, ír és brit tagjai az Európai Parlament (de Brun-jelentés) és az Európai Bizottság közötti értékes együttműködés.

5. Háttér

5.1 Földrajz/gazdaság

5.1.1 Észak-Írországot az Ír-sziget észak-keleti csücskében helyezkedik el. Területe mintegy 14 000 km², népessége a legutóbbi népszámlálás alapján (2001) 1 685 000 fő, ebből 53,1 %-a protestáns, 43,8 % katolikus, 0,4 % „egyéb” vallású, míg 2,7 % nem vallásos. Az északír lakosság Európa egyik legfiatalabb népessége, mivel több mint 40 %-a 29 évnél fiatalabb. Bár a nettó elvándorlás miatt a közelmúltig stagnált, a népesség az előrejelzések szerint 2011-re meghaladja az 1,8 milliót.

5.1.2 A gazdaság a hagyományos iparágokról (hajógyártás és textilipar) fokozatosan a szolgáltatásközpontúbb, kifelé nyitottabb modell irányába fejlődik. 2004–2005-től a bruttó hozzáadott érték (GVA) reálértékben 3,5 %-kal nőtt, ami valamivel elmarad az Egyesült Királyság átlagától, de jóval alacsonyabb Írországnak a „kelta tigris” években produkált akár évi 10 %-os GDP-növekedésénél. Az egy főre eső GVA az Egyesült Királyság átlagának 80 %-a körül van, a munkanélküliség az 1986-os 17,2 %-os csúcstól 3,6 %-ra csökkent. E statisztikák mögött azonban számos komoly kihívás rejtőzik, például a gazdasági inaktivitás magas szintje, ami 26,9 %-on állva az Egyesült Királyság összes régiója közül a legmagasabb, valamint a gazdaság nagyfokú függése a mind a állami, mind a magán-szektor támogatott állami finanszírozástól, ami visszavetette a vállalkozó szellemet (az állami finanszírozás a GVA 62 %-át teszi ki).

5.2 Közelmúltbeli történelmi/politikai háttér

5.2.1 Észak-Írországot az „Írországi kormányzatáról szóló törvény” (Government of Ireland Act) nyomán vált az Egyesült Királyság régiójává, amely 1921-ben szentesítette Észak- és Dél-Írországot felosztását. Ez a felosztás egy határregiót alakított ki a szigeten, és elindította az élet társadalmi, gazdasági és politikai értelemben vett kettéválásának folyamatát. A megosztottság azóta is konfliktusforrást jelent a (főként katolikus) északír nacionalisták és a (főként protestáns) unionisták között. Általában az előbbieket az egyesült Írországot híveit, míg az utóbbiak törekvése az, hogy Észak-Írországot maradjon az Egyesült Királyság része.

5.2.2 1921-ben a népesség mintegy 60 %-át a protestánsok, 40 %-át a katolikusok tették ki. Közel fél évszázadon át a többségben lévő unionista közösség gyakorolta a hatalmat. Az 1960-as évek végén a polgárjogi harcosok az utcára vonulva követelték a diszkrimináció felszámolását. Az ezt követő erőszakos összetűzéseket és lázongásokat sokan a közelmúltbeli észak-írországi „zavargások” kezdetének tekintik. A „zavargások” csúcspontján, 1972-ben az északír parlamentet feloszlatták, és a régió London „közvetlen igazgatása” alá került.

5.2.3 A következő évtizedekben számos kísérlet történt a helyzet stabilizálására, a főként civil szervezetek, köztük szak-szervezetek által elindított számos megbékélési kezdeményezést is beleértve. Ugyanebben az időszakban azonban példátlan erőszakhullám söpört végig az országon, amely 35 év alatt több mint 3 500 emberéletet követelt, és több ezer további személy szenvedett maradandó fizikai vagy mentális sérüléseket.

5.2.4 A félkatonai szervezetek közti 1994-es tűzszüneti egyezmények előkészítették a talajt a politikai pártok közötti párbeszéd számára. 1998-ban megkötötték az ún. „nagy-pénteki” Belfasti Megállapodást, melyet külön népszavazások keretében a határ északi és déli felén élők túlnyomó többsége támogatott. A rákövetkező évben megalakult az északír kormány és nemzetgyűlés számos észak-déli testülettel egyetemben, és az ezredév utolsó heteiben visszaállt a decentralizált kormányzat.

5.2.5 2002-ben a nemzetgyűlés működését felfüggesztették, és a decentralizált, hatalommegosztáson alapuló kormányzás csak 2007 májusában állt vissza, az (unionista) DUP és a (köztársaságpárti) Sinn Féin pártok vezetésével. A régió jelenleg a politikai stabilitás négy évtized óta leghosszabb időszakát éli.

5.3 Az EU részvétele a békefolyamatban

5.3.1 Az Egyesült Királyság és Írország 1973-ban, a „zavarások” csúcspontján csatlakozott az Európai Unióhoz és Észak-Írország „különleges státuszt” nyert azáltal, hogy megkapta az „**I. célkitűzés alá tartozó terület**” státuszát, bár gazdasági értelemben nem feltétlenül felelt meg minden feltételnek. Ez azt jelentette, hogy kiemelt támogatást kapott a gazdasági és társadalmi fejlesztésekre. Ez a brit kormány által nyújtott támogatást hivatott kiegészíteni, bár sokak állítása szerint a közfinanszírozási igények csökkentésére használták.

5.3.2 Az első közvetlen **európai parlamenti** választásokon (1979) Észak-Írországból három képviselőt (Ian Paisley, John Hume és John Taylor) választottak meg. 1984-ben az EP közzétette az Észak-Írországról szóló „Haagerup-jelentést”, és az Európai Bizottság alelnöke, Lorenzo Natali válaszul ígéretet tett arra, hogy *pozitívan áll hozzá az Észak-Írországra és a határövezetre vonatkozó integrált tervre irányuló javaslat vizsgálatához*. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy ehhez a brit és az ír kormány beleegyezésére is szükség van.

5.3.3 1986-ban a brit és az ír kormány megalapította az **Írországi Nemzetközi Alapot**, a társadalmi és gazdasági fejlődés előmozdítására, és a nacionalista és unionista párt közötti megbékélés elősegítésére az Ír-szigeten. Az USA, Kanada, Ausztrália és Új-Zéland mellett az EU az egyik fő forrása az Észak-Írországi és Írországi határ menti megyékben működő több mint 5 700 projektet finanszírozó 849 millió eurós támogatásoknak. 2013-ra az IFI-nek nyújtott összes uniós támogatás eléri a 349 millió eurót.

5.3.4 **Európai Bizottság elnöke, Jacques Delors** 1992-ben, a helyi képviselőkkel való konzultáció céljával tett észak-írországi látogatása megerősítette Delors elkötelezettségét a térségbeli béke ügye mellett. Ugyanebben az évben, az egységes piac kiteljesedésével megszűntek a szigeten az észak-déli kereskedelem gazdasági akadályai, és az egységes piac és idővel értékes alkalmakat teremtett a határokon átnyúló kereskedelmi és üzleti kapcsolatok számára is.

5.3.5 1994-ben, közvetlenül a félkatonai szervezetek tűzszünetét követően Delors találkozott a három akkori északír európai parlamenti képviselővel (Ian Paisleyvel, John Hume-mal és Jim Nicholsonnal), és egy nagyszabású új uniós intézkedéscsomag terveiről állapodott meg velük. Delors munkacsoportot állított fel, majd széles körű helyi konzultációt követően az 1994-es EU-csúcstalálkozón, alig néhány héttel Delors elnöki mandátumának lejártá előtt jóváhagyták a 300 millió eurós, hároméves PEACE programra irányuló javaslatot. Ezt további 200 millió eurós uniós finanszírozással két évvel meghosszabbították.

5.3.6 Ez lett az **Észak-Írországi és Írországi határ menti megyékben a békét és megbékélést szolgáló egyedi támogatási program**, avagy a **PEACE I**. A programról folytatott széles körű konzultáció részét képezte az **Európai Gazdasági és Szociális Bizottság** által 1995-ben kiadott vélemény is⁽¹⁾, amely üdvözölte a kezdeményezést, és hangsúlyozta, hogy hosszú távú koncepcióra, illetve az alapok elosztásában rugalmasságra van szükség.

5.3.7 A **PEACE I**-et 2000-ben a **PEACE II** követte, amely az új északír kormány tagjai közötti tárgyalások eredményeként született meg, és az Unió 531 millió euróval finanszírozta. Ezt 2005–2006-ban 78 millió eurós uniós finanszírozással kiegészítették. Az EGSZB egy második véleményt is kiadott (előadó: John Simpson), amelyben kérte, hogy a PEACE II finanszírozását összpontosítsák jobban a megbékélés előmozdítását célzó projektekre és a migráns munkavállalók előtt álló problémákra. 2007-ben működésbe lépett a **PEACE III** a 2007–2013-as időszakra, 225 millió eurós uniós finanszírozással. Az EU összesen több mint 1,3 milliárd euróval járult hozzá ezekhez a programokhoz.

5.3.8 A decentralizált kormányzás 2007-ben történt visszaállítását követően az **Európai Bizottság elnöke, José Manuel Barroso új munkacsoportot** állított fel **Danuta Hübner regionális ügyekért felelős biztos** irányításával, az Észak-Írországi és az EU közötti jövőbeli együttműködés feltérképezésére. A 2008 áprilisában közzétett jelentés számos módot javasolt a térség uniós politikákban való fokozottabb részvételére, és tudomásul vette, hogy az északír hatóságok érdeklődtek egy a kutatást, a tanácsadást és a tapasztalatok megosztását célzó **európai intézményes konfliktusmegoldási eszköz** kifejlesztésének előmozdítása iránt.

6. Az EU részvételének hatása

6.1 Az EU békefolyamatban való részvétele számos különböző formát öltött, a magas szintű politikai támogatástól kezdve a helyi pénzügyi intervencióig. Ez a tevékenység az 1990-es években, a tűzszüneti egyezmények, illetve a Nagypén-teki/Belfasti Megállapodás eredményeképpen létrejött politikai előrelépések támogatásakor volt a legintenzívebb, ma az európai bizottsági munkacsoport munkájával folytatódik, amely új együttműködési területekre, a PEACE III-ra, az IFI-re és az INTERREG-re összpontosít.

6.2 A béketeremtésre irányuló **uniós finanszírozás** segítségnyújtás létfontosságú eleme volt a békefolyamathoz nyújtott uniós támogatásnak. Ugyanakkor az EU-tagsággal automatikusan járó, **nem pénzügyi** tényezők erőteljes hatással voltak a pozitív változások előmozdítására. Az EU „befolyási övezetét” tehát két elkülönülő, bár egymást átfedő halmazra lehet felosztani, melyek **pénzügyi**, illetve **nem pénzügyi tényezőket** tartalmaznak.

⁽¹⁾ Az EGSZB véleményei az Észak-Írországi és Írországi határ menti megyékben a békét és megbékélést szolgáló egyedi támogatási program keretében indítandó kezdeményezésre vonatkozó iránymutatásokat tartalmazó, a tagállamoknak címzett feljegyzés tervezetéről, COM(1995) 279 végleges; HL C 155., 1995.6.21. és HL C 236., 1995.9.11.

6.3 Nem pénzügyi tényezők

6.3.1 A csatlakozást követően az EU „**semleges térséget**” biztosított a brit és az ír politikusok közötti **párbeszéd elősegítésére**: új alkalmakat teremtett arra, hogy semleges terepen rendszeres találkozókat tartsanak. Ez értékesnek bizonyult Észak-Írország európai parlamenti képviselői számára is. Erre a legjobb példa a **Paisley, Hume, Nicholson és Jacques Delors** között 1994-ben megtartott találkozó, amely az első PEACE program elindítását eredményezte, és amelyet Paisley pályafutása egyik legtermékenyebb találkozájaként jellemeztek. Az egyesült királyságbeli és ír hivatalnokok közötti, mindennapos kérdésekről folytatott **határokon átnyúló együttműködés** a tisztviselők „egymásra találását” eredményezte, ami kétségtelenül pozitív hatással volt a békefolyamatra.

6.3.2 Ez a „**semleges térség**” még értékesebbnek bizonyult az EU békefolyamatot támogató helyszíni tevékenysége szempontjából. A civil társadalom mozgósítását, bevonását és felelősséggel való felruházását megkönnyítették az intézmények és a helyszínrre küldött munkatársak, akik igyekeztek „**pártatlan**” és befogadó megközelítést **biztosítani**.

6.3.3 Egy másik fontos **nem pénzügyi** elem az a lehetőség volt, hogy a brit és az ír döntéshozóknak alkalmuk nyílt meg tapasztalni az EU törvényhozási folyamatainak **konszenzus-építő stílusát**. A Tanácsban folyó tárgyalások során a tagállamok a többoldalú párbeszéd, egyezkedés és kompromisszumkeresés új stílusát alkalmazták, amely hasznos volt a helyi politikai tárgyalásokon.

6.3.4 Az **egységes európai piac** 1992-es létrejötte jelentős **nem pénzügyi** hatást gyakorolt a békefolyamatra. A határokon átnyúló kereskedelem adminisztratív akadályainak felszámolása szorosabb együttműködésre ösztönözte a határ két oldalán működő üzleti szervezeteket, és fellendítette a szakszervezeti mozgalom határon átnyúló együttműködéssel kapcsolatos, hosszú ideje folyó tevékenységeit. A határokon végzett biztonsági ellenőrzések azonban változatlanul hátráltatták a gazdasági és szociális együttműködés terén tett jelentős előrelépéseket.

6.3.5 Az egyik, kezdetben korlátozott hatással bíró **nem pénzügyi tényező** az **európai béketeremtési modell** mint a régióban követendő példa volt. Amikor Észak-Írország csatlakozott az EU-hoz, sokan abban bíztak, hogy a tagság stabilizáló hatása szinte azonnal megmutatkozik majd. Mivel azonban a közösségek közötti megosztottság túlságosan mélyen gyökerezett, időbe telt, mire az európai modell ki tudta fejteni a hatását a folyamatra.

6.3.6 A katolikus és protestáns közösségeket szétválasztó úgynevezett „békefalak” még ma, 35 évvel az EU-tagság kezdete

után is fennállnak Belfastban. A gyermekek többsége ma is „szegregált” iskolákba jár, és az emberek 90 %-a „szegregált” közösségekben él.

6.4 Pénzügyi hatások

6.4.1 A PEACE I jelentős pénzügyi hatást gyakorolt a békefolyamatra, mivel **egyedülálló és innovatív** volt – korábban az EU-ban nem volt hasonló példa. A békét és megbékélést támogató (1995 és 1999 között) 500 milliós eurós költségvetésével továbbá ez volt a külön erre a célra előirányzott legnagyobb segélyinjekció. Ez a teljes finanszírozás 73 %-át képviselte, a fennmaradó összeget a két ország hatóságai és a nem kormányzati szektor fizették be.

6.4.2 A PEACE I pozitív hatásának egyik kulcsfontosságú tényezője a kialakítása során lezajlott **széles körű konzultációs folyamat** volt. A szervezett civil társadalom – ideértve az civil szervezeteket, a szakszervezeteket és az üzleti szférát – is sajátjának érezhette a programot, mivel hozzájárulásukat elismerték. Az északír EP-képviselők szintén közvetlenül részt vettek a program részletes kidolgozásában. A PEACE I széles körű publicitást kapott, így az egész célterületen közismert volt. „Elismertsége” máig fennmaradt. A statisztikák szerint a népesség közel felének előnye származott a PEACE programokból.

6.4.3 A PEACE program sikerében **finanszírozási mechanizmusainak** újszerűsége is alapvető szerepet játszott. A **köztes finanszírozó szervezetek** alkalmazása eredeti módon ruházta át a felelősséget a helyi szintre, miközben a kapacitásépítést is szolgálta. Az üzleti, az agrár-, az önkéntes és a közösségi szektorok, valamint a szakszervezetek képviselőit és a helyi kormányzat választott tagjait tömörítő **körzeti partnerségek** Észak-Írország számára teljesen új modellt jelentettek. A döntéshozatal efféle **partnerségi megközelítése** ugyanúgy a béketeremtési folyamat részét képezte, mint maga a finanszírozás.

6.4.4 Széles körben elismert tény, hogy az **alulról építkező** megközelítésnek köszönhetően a finanszírozás jobban hozzáférhetővé vált „a helyi gazdasági és társadalmi élet peremére szorultak” számára. A támogatás különösen olyan csoportokat célozott meg, amelyek korábban minimális vagy semmilyen támogatást nem kaptak, mint az **áldozatok és a volt bebörtönzöttek**; és fokozottan támogatott olyan csoportokat, mint a **közösségeken**, illetve **határokon átnyúló szervezetek, a női és ifjúsági csoportok**.

6.4.5 A programok pénzügyi hatása nagyobb volt, mint a korábbi uniós finanszírozásoké, mivel „**hozzáadott értéke**” garantált volt. Ez értékesebbé és szembetűnőbbé tette, mivel a régióknak nyújtott kormánytámogatást **kiegészítette**. Gyakran elhangzik, hogy ugyanez az uniós strukturális alapok egyéb programjai esetében már nem volt elmondható.

6.4.6 Szintén fontos volt, hogy az egyes programok között hangsúlyáthelyezésre került sor. A PEACE I legfőképpen a „**társadalmi beilleszkedést**” célozta, a PEACE II pedig elsősorban a „**gazdasági megújulást**” támogatta. A PEACE III alatt a középpontba a „**megbékélés**” került, amelyet a vallási megosztottságból eredő, még fennálló problémák legjobb megoldási módjaként ismernek el.

6.4.7 Ezenkívül a PEACE II és III irányítása már az újonnan létrehozott, határon átnyúló **Speciális EU Programok Szerve (SEUPB)** feladata volt. Munkájának bizonyos területeit ellenőrzőbizottságok támogatják, amelyek állami, szakszervezeti és privát érdekcsoportok képviselőit tömörítik Észak-Írországból és Írország határ menti megyéiből. Bár egyesek úgy vélik, a változás hatása abban állt, hogy kevésbé vonták be a helyi szintet, mások az EU PEACE és a határokon átnyúló finanszírozás összes aspektusát átfogó, hasznos „egyablakos” rendszert látnak benne.

6.4.8 Az **IFI** békefolyamatra tett hatása mind a projektjeit tekintve, mind kialakításából adódóan szintén igen jelentős volt. Az IFI tagjai a donorországok képviselői, és ez az egyedülálló – főként az EU és az USA közötti – együttműködés a bevált gyakorlatok jó példája lehet más konfliktusvezeterekre nézve.

6.4.9 Bár az **INTERREG** EU-szerte működik, az Ír-szigeten kifejtett specifikus hatása is rendkívül értékes volt a békefolyamat szempontjából. A PEACE programok határokon átnyúló elemeit kiegészítő **INTERREG** határokon átnyúló infrastruktúra és társadalmi-gazdasági programok kialakítását támogatta, és ezzel hozzájárult az egymástól elszeparálódva élő közösségek együttműködésre való ösztönzéséhez.

6.4.10 Más EU-kezdemenyezések, pl. az **URBAN**, az **EQUAL** és a **LEADER** kevésbé közvetlen, de szintén jelentős hatással voltak és vannak ma is az észak-írországi békefolyamatra.

6.5 A határokon átnyúló együttműködésre kifejtett hatás

6.5.1 A sziget 1921-ben történt felosztását követően a két igazgatási egység külön, egymástól függetlenül fejlődött. A „szét-húzás” hatása nyilvánvaló volt már azelőtt is, hogy a „zavargások” 35 évnyi erőszakkal elmérgesítették volna a helyzetet. A határon átnyúló párbeszéd a veszély és a nehézségek miatt korlátozott volt, a határon átnyúló kereskedelem pedig az EU belső határai közül a legalacsonyabb szinten maradt.

6.5.2 Az EU politikái előmozdították és ösztönözték a paradigmaváltást a határokon átnyúló együttműködés terén. Ezt felgyorsította az, hogy Írország és az Egyesült Királyság is az Európai Közösség tagja volt. A gazdasági szférában különösen értékesnek bizonyult az **egységes piac** „felülről jövő” hatása, míg a szociális és kulturális téren a hat déli határmegyét is érintő PEACE programok „alulról induló” hatása a korábban elképzelhetetlen határokon átnyúló együttműködés katalizátorává vált.

6.5.3 A közös célok között szerepelt a üzleti kapcsolatok bővítése, a társadalmi interakció és a két kormány közti szorosabb együttműködés. A Nagypénteki/Belfasti Megállapodás egyik sarokköve az **Észak-déli Miniszteri Tanács**, illetve több **határon átnyúló testület** felállítása volt. Ilyen közösen finanszírozott intézményekre az EU-ban még nem volt példa. A „szigetgazdaság” korábban radikálisnak tűnő koncepcióját a többség korszerűnek, hasznosnak és előnyösnek kezdte tekinteni.

6.5.4 A határon átnyúló együttműködés fokozásában a **szociális partnerek** gyakran vezető szerepet játszottak. Úttörő munkájuk biztosította, hogy az északi és déli döntéshozók együttműködjenek a határokon átnyúló megértés, bizalom kiépítésén. Az ebből kialakult szoros együttműködés számos területre kiterjed, de leginkább a gazdasági szférában, az egészségügyben és az oktatás területén nyilvánvaló.

6.5.5 A számos pozitív eredmény egyike egy északi és egy déli üzleti csoportosulás (**CBI-IBEC**) között kialakított hétéves Kereskedelmi és Vállalkozásfejlesztési Program, amelyet az IFI, a PEACE és az INTERREG finanszíroz, és amelynek keretében több mint 300 felvásárlói-szolgáltatói találkozóra került sor. A kereskedelem a program időtartama (1991–1997) alatt megduplázódott, és meghaladta a 2 milliárd GBP-t.

6.5.6 A szakszervezeti mozgalom is igen hasznos munkát végez a határon átnyúló közösségek közötti kapcsolatok előmozdítása terén. Az **Ír Szakszervezetek Kongresszusa (ICTU)**, egy egész Írország területén tevékenykedő testület, amely a „zavargások” idején fáradhatatlanul munkálkodott a közösségek közötti kapcsolatok javításán. A Kongresszus nem kért pénzügyi támogatást a munkájához, néhány szakszervezetekhez kötődő szerv viszont EU-támogatásban részesült.

6.5.7 Ami a PEACE program határon átnyúló hatókörét illeti, mivel a déli részről csak a hat határ menti megye részesült közvetlenül a PEACE finanszírozásából, a hatás korlátozott volt, különösen a vállalkozásfejlesztés terén, ahol a legnagyobb potenciál abban az időben kívül esett a támogatásra jogosult déli területeken.

6.5.8 A határon átnyúló együttműködés egészen új szintre került, jelentősen kiszélesedett és elmélyült. Miután a legtöbb fizikai, adóügyi, technikai és biztonsági akadályt sikerült felszámolni, ami korábban példátlan határon átnyúló kereskedelmet, párbeszédet és együttműködést tett lehetővé és ösztönzött, a feladat a továbbiakban a megmaradt, hosszú ideje megcsontosodott kulturális és társadalmi akadályok leépítése lett.

6.5.9 Ez a határon átnyúló együttműködés nem lehetett volna ilyen szintű, ha nem lett volna mindkét terület az EU tagja. Miután a legtöbb fizikai, adóügyi, technikai és biztonsági akadályt sikerült felszámolni, a feladat a továbbiakban a megmaradt, hosszú ideje megcsontosodott kulturális és társadalmi akadályok leépítése.

6.5.10 Alapjában véve az EU módszere, amellyel gazdasági és társadalmi szinten, valamennyi közösségben támogatta a béke és a megbékélés folyamatát, egyedülálló, jól kidolgozott és sikerét újra meg újra bizonyító regionális modellt jelent az EU saját egyedi filozófiájának, szakértelmének és módszertanának gyakorlati alkalmazása számára.

6.6 A gazdasági fejlődésre kifejtett hatás

6.6.1 A békefolyamat támogatásával az EU hozzájárult az Észak-Írország és a határ menti megyék gazdasági fejlődésének felgyorsításához. A PEACE I és II számos utólagos értékelés szerint jelentős közvetlen hatást gyakorolt a gazdasági fejlődésre. A legfőbb közvetett hatás az volt, hogy a politikai haladáshoz és a béketeremtéshez nyújtott uniós támogatás nagyban felgyorsította a társadalmi és gazdasági fejlődést.

6.6.2 A PEACE programok, az IFI és az INTERREG együttesen fenntartható foglalkoztatást teremtettek, javult a környezet és az infrastruktúra, különösen a konfliktus sújtotta területeken; fejlődést hoztak a marginalizált csoportokban és közösségekben és javították vállalkozói kapacitásukat, és jelentősen hozzájárultak a határon átnyúló kereskedelem az elmúlt évtized során bekövetkezett gyors bővüléséhez.

6.6.3 A hatás minőségét illetően abban széles körű az egyetértés, hogy a programok jelentősen hozzájárultak a békében élő és stabil társadalom megteremtéséhez. Ezt főként azzal sikerült elérni, hogy a közösségeket és az önkéntes szektorokat képessé tették arra, hogy tartóssá tegyék a megbékélési folyamatot.

6.6.4 A szociális partnerség az EU működésének egyik alappillére, és a béketeremtés és megbékélés uniós megközelítésének ezen egyedi elemei segítenek abban, hogy a gazdasági és politikai érdekek új módokat találjanak az egymással való interakcióra, ami az egész társadalom javát szolgálja.

6.6.5 Az EU közreműködése hozzájárult a konfliktus utáni környezetben működő gazdaság stratégiai jövőképek kialakí-

tásához. A jövőben számos új és izgalmas lehetőség áll a térség előtt többek között az Unióval folytatott szorosabb együttműködés révén például a kutatás, az innováció, a tudásátadás területén, amint az új európai bizottsági munkacsoport is javasolta, és az eurózónával való üzleti kapcsolatainak továbbfejlesztése révén.

6.7 A társadalmi beilleszkedésre kifejtett hatás

6.7.1 A társadalmi beilleszkedés a béketeremtés uniós megközelítésének alapvető konceptuális alapját képezi, és a kutatások megerősítik, hogy a PEACE program támogatást nyújtott a korábban figyelmen kívül hagyott vagy minimális támogatásban részesülő csoportokat. Hozzájárult a kisebbségi etnikai csoportok beilleszkedéséhez, a bizalom és a kapacitások kiépítéséhez és a helyi civil társadalom szerepének megerősödéséhez, valamint a korábban kirekesztettek fokozatos bevonásához.

6.7.2 Miután a népesség több mint felét projektrésztvevőként érintette, a PEACE programnak sikerült az EU eszméjét eljuttatnia a polgárok szintjére, egyesek szerint „a helyi szint precedens nélküli bevonásával”. A program azokat célozta, ruházta fel felelősséggel és támogatta, akik közösségeiken belül önkéntesként tevékenykedtek a változás előrelendítésén. Ez az elismeretetés fontos bizalomteremtő mechanizmus lett.

6.7.3 A program innovatív finanszírozási módszerek – pl. köztes finanszírozó szervezetek és a helyi stratégiai partnerségek (LSP) előfutárai: a körzeti partnerségek – alkalmazása révén a támogatást a helyi szintre koncentrálták, és olyan helyekre is eljuttott, ahova sok más kezdeményezés nem. A pénzügyi döntéshozatal e helyi szervezetekre való átruházása segítette a kapacitásépítést, és biztosította a helyi szint bevonását mind a programok kialakításába, mind végrehajtásukba.

6.7.4 Az EU megközelítésének másik sajátossága abban állt, hogy az európai szociális partnerségi modellt felhasználta a PEACE programokban. Mind a vállalkozások, a szakszervezetek és az önkéntes szféra, mind az „egyéb érdekek” képviselőivel konzultáltak, és bevonták őket a munkafolyamatokba. Miközben ez az elv továbbra is központi szerepet tölt be, számos eredeti partnerségi struktúra nem maradt fent. Ez aggodalomra ad okot, mert a szociális partnerek és a politikusok által közösen végzett döntéshozatal szerves részét képezte a békefolyamatnak, és ennek továbbra is így kellene maradnia.

6.7.5 Elismert tény, hogy a legmegosztottabb és leghátrányosabb helyzetű régiókban sokan részesültek az EU PEACE, az INTERREG és az IFI támogatásából, és a konzultációk tanúsága szerint az EU e téren játszott szerepe általános elismertésnek örvend.

6.8 A békére és a megbékélésre kifejtett hatás

6.8.1 A béketeremtés szempontjából az EU fellépése segített a békefolyamat fenntartásában és a politikai stabilitás irányába tartó lendület megőrzésében, továbbá segített felkelteni a közösségek felelősségérzetét a politikai bizonytalanság idején. Az érintettekkel folytatott EGSZB-konzultációk során összegyűjtött bizonyítékok minden kétséget kizáróan támogatják azt a következtetést, hogy az EU és finanszírozási programjai hozzájárultak a jelenleg uralkodó béke megerősítéséhez.

6.8.2 Ami a **közösségek közötti megbékélés** hosszabb távú folyamatát illeti, sok példa van az „alulról jövő” kapcsolatok és együttműködés helyi – közösségek közti és határon átnyúló – pozitív hatására. A PEACE programok és az IFI jelentős lépéseket tett arra, hogy elősegítse az egymás iránti közeledést a közösség különböző szegmensei között. E kapcsolatok bizonyos területeken ugyan a kölcsönös megértés és bizalom erősödéséhez vezettek, a hatás azonban még nem elégséges ahhoz, hogy a gyanút és a bizalmatlanságot máshol is teljesen eloszlassa.

6.8.3 Ezért általános támogatottságot élvez az a döntés, hogy az uniós finanszírozási programokat kiigazítsák, több hangsúlyt fektetve a közösségek közötti megbékélésre. Ez segítene eljuttatni a közösségeket arra a szintre, ahol a most falak mögött élő emberek elegendő önbizalommal telve éljenek, a másokkal való kapcsolataik rendezettek legyenek, és főként biztos legyen a helyzetük ahhoz, hogy az őket elválasztó falak nélkül éljenek.

Erről azonban az érintetteknek kell döntenüik. E cél elérésének egyik módszerét az identitáscsoportok önbizalmának külön-külön történő megerősítésében látták. Ennek azonban lehetnek hátrányai, amennyiben erősítheti a szegregációt azzal, hogy a csoportokat megtanítják az „övéik” érdekeit nézni. Mivel egyes közösségek másoknál jobban felkészültek az alapok hasznosítására, ez a társadalom különböző szegmensei közötti egyenlőtlen bánásmód érzetét keltheti fel.

6.8.4 A „közös társadalom” irányába tett előrelépések is azonban korlátozottak voltak. Egy közelmúltbeli jelentés hangsúlyozza, hogy a szegregáció igen sokba kerül, ami főként abból ered, hogy a szegregáltan élő katolikus és protestáns közösségek saját, párhuzamosan működő szolgáltatásokat működtetnek. A közszolgáltatások szegregációja, amely pusztán a közösségek közti félelmek és bizonytalanság miatt áll fenn, szintén megcsapolja a lakhatásra, az egészségügyre, a szabadidős- és sportlétesítményekre rendelkezésre álló közpénzeket. Az oktatás terén a gyerekek mindössze 6 %-a jár valóban integrált katolikus/protestáns szellemben nevelő iskolába.

6.8.5 A stabilitás és a jólét kölcsönösen erősítik egymást, és az EU a támogatási programokon keresztül segített a konfliktusból egyszerre következő és azt szító szociális és gazdasági körülmények kezelésében. Az EU azonban soha nem volt abban a helyzetben, hogy megoldhassa a konfliktus mélyebben gyökerező politikai és alkotmányos okait. Ebben az ügyben csak katalizátorként és követendő példaként jelenhetett meg.

Kelt Brüsszelben, 2008. október 23-án.

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI