

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om EU's udvidelsesstrategi**[COM(2015) 611 final]**

(2016/C 133/07)

Ordfører: Ionuț SIBIAN

Kommissionen besluttede den 10. november 2015 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»EU's udvidelsesstrategi«

[COM(2015) 611 final].

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Eksterne Forbindelser, som vedtog sin udtalelse den 29. januar 2016.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 514. plenarforsamling den 17.—18. februar 2016, mødet den 18. februar 2016, følgende udtalelse med 170 stemmer for, 14 imod og 11 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) støtter Kommissionens særlige fremhævelse af grundprincipperne i tiltrædelsesprocessen, herunder det forhold at udvidelseslandene skal prioritere reformer vedrørende retsstaten, grundlæggende rettigheder, de demokratiske institutioners funktion (inklusive reform af hhv. valgsystemet og den offentlige forvaltning), økonomisk udvikling og styrkelse af konkurrenceevnen. I forbindelse med overvågningen af fremskridt bør man være særligt opmærksom på civilsamfundets advarsler mod politiske tiltag og udviklingstendenser, der har en negativ indvirkning på retsstatsprincippet og de demokratiske standarder.

1.2. EØSU opfordrer på det kraftigste Kommissionen til at holde fast i kvaliteten af deltagelsesdemokratiet som et af de politiske kernekriterier, der skal vurderes. Der skal fortsat handles beslutsomt for at sikre en systematisk opbygning af effektive, fuldt ud operationelle institutioner med en meningsfuld deltagelse af civilsamfundsorganisationer. Dette vil bidrage til at bekæmpe risikoen for, at staten overtages af politiske interesser, øge opmærksomheden på alle berørte parter ansvarlighed og sikre medinddragelse og gennemsigtighed i alle reform- og forhandlingsprocesser.

1.3. De harmoniserede vurderingsskalaer, der anvendes til rapportering, og den vægt, der lægges på både den aktuelle situation og fremskridtene i de enkelte lande, øger gennemsigtigheden, muliggør et målrettet fokus på prioriterede områder og bør bidrage til at øge bevidstheden om tiltrædelsesprocessen. De fastlægger også rammerne for et øget samarbejde med hvert land, for så vidt angår den brede vifte af spørgsmål, som undersøges. De hermed forbundne risici for at aflede opmærksomheden fra de specifikke problemer, som landene konfronteres med, skal vurderes og modvirkes. Kontinuiteten, regelmæssigheden og udbredelsen af de foreliggende kommunikationskanaler og høringsmekanismer blandt EU-institutionerne og udvidelseslandene er i denne henseende af afgørende betydning.

1.4. EØSU glæder sig over Kommissionens klare budskab om, at et stærkt civilsamfund er en væsentlig bestanddel af ethvert demokratisk system, og bemærker dens politiske støtte til at skabe gunstigere og mere fremmende betingelser for civilsamfundet, herunder en hensigtsmæssig høringsproces med civilsamfundet i forbindelse med politikudformning. Dette er en vigtig forudsætning for en tilfredsstillende opfyldelse af de politiske kriterier og kan også fungere som benchmark i tiltrædelsesforhandlingerne.

1.5. EØSU mener, at Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet bør intensivere deres kommunikationsindsats for at videreformidle fordelene og udfordringerne ved udvidelsespolitikken til de europæiske borgere, og at arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationerne bør være tætte partnere og budbringere i denne proces.

1.6. EØSU gentager på ny behovet for at øge åbenheden og rummeligheden i hele tiltrædelsesprocessen⁽¹⁾. Kommissionen bør foregå med et godt eksempel ved at gøre det nemmere at få adgang til forhandlingsdokumenter som f. eks. missionsberetninger, ekspertudtalelser om national lovgivning, TAIEX-rapporter (teknisk bistand og informationsudveksling) og ved at offentliggøre opnåede mål og resultater i forbindelse med EU-finansierede projekter i regionen. Man vil således kunne øge opmærksomheden om virkningerne af EU-bistand og bygge videre på de allerede indhøstede erfaringer i regionen.

1.7. Kommissionen bør sørge for en væsentlig stigning i den finansielle støtte, herunder fra projekter under civilsamfundsfaciliteten, der har som målsætning af styrke civilsamfundsorganisationernes kapacitet (inkl. udvikling af politisk ekspertise og støtte til styrkelse af overvågningskapaciteten) og fremme mediernes professionalisme og uafhængighed. Regionalt samarbejde og netværksarbejde bør støttes yderligere ved at trække på de gode erfaringer, som allerede findes i regionen, herunder instrumenter til fremme af samarbejde og en fælles indsats mellem ngo'er og arbejdsmarkedets parter (inkl. erhvervsorganisationer) med borgerdialog og læring som udgangspunkt.

1.8. Styrkelse af arbejdsmarkedsparternes kapacitet til at deltage aktivt i den sociale dialog bør være en prioritet i EU's bistandsprogrammer. Der er behov for at fremme deres adgang til finansieringsmuligheder og udvikle deres evne til effektivt at deltage i alle økonomiske, sociale og juridiske spørgsmål, herunder i tiltrædelsesforhandlingerne med EU. Deres organisatoriske strukturer, interne kommunikation og kapacitet til at tjene medlemmerne bør styrkes.

1.9. EØSU opfordrer til at styrke den rolle, som civilsamfundets blandede rådgivende udvalg spiller. De blandede rådgivende udvalg bør forsøge at udfylde »tomme nicher«, som ikke dækkes af andre organer i forhandlingsprocessen, og fokusere på et antal udvalgte områder. Med henblik herpå efterlyser EØSU en bedre informationsudveksling mellem de blandede rådgivende udvalg og Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet.

1.10. EØSU beder regeringerne i regionen om at støtte arbejdsmarkedets parter og andre civilsamfundsorganisationer på lige vilkår og inddrage dem tæt i deres nationale strategier, politikker for EU-tiltrædelse og forhandlingsstrukturer samt i programmeringen og gennemførelsen af EU-finansierede projekter. Der skal gennemføres konsekvensvurderinger af lovgivningen, når de forbereder de nationale forhandlingspositioner og den retlige harmonisering, med henblik på at kortlægge tilpasningsrisiciene. Det er af afgørende betydning at inddrage ikke-statslige aktører, herunder erhvervslivet, fagforeninger og repræsentanter for de berørte samfundsgrupper.

1.11. Alle lande i regionen bør oprette nationale råd for europæisk integration, som skal samle højtstående politiske myndigheder og vigtige civilsamfundsorganisationer regelmæssigt med henblik på at gøre EU-integrationsprocessen mere gennemsigtig og videreformidle den i større udstrækning.

⁽¹⁾ Detaljerede anbefalinger kan findes i EØSU's udtalelse fra 2014 om Styrkelse af gennemsigtigheden og medinddragelsen i EU-tiltrædelsesprocessen (EUT C 451 af 16.12.2014, s. 39).

1.12. De positive skridt, som er blevet registreret i nogle lande med hensyn til rammerne og mekanismerne for dialog og samarbejde mellem regeringen og civilsamfundsorganisationerne, er ikke tilstrækkelige. En effektiv gennemførelse af lovbestemmelser samt gennemsigtighed og overensstemmelse i høringsprocesserne bør af de nationale regeringer betragtes som prioriteter, og fremskridt bør overvåges i overensstemmelse hermed.

1.13. EØSU opfordrer de politiske myndigheder til at samarbejde med civilsamfundsorganisationerne i forbindelse med indførelsen af reformer og gennemførelsen af lovgivning om væsentlige spørgsmål, såsom håndtering af korrupsionssager på højt niveau, bedre overvågning af offentlige indkøbsprocedurer og forbedring af de lovmæssige rammer for finansiering af politiske partier. Desuden opfordrer det landene i regionen til at forbedre reglerne om fri adgang til information og deres praktiske gennemførelse, vedtage og implementere love om whistleblowing og gøre whistleblowerbeskyttelsessystemet mere effektivt i praksis. Offentlighedens kendskab til mulighederne for at indberette korrupsion bør øges, og her kan civilsamfundsorganisationerne være en pålidelig partner. Derudover vil det være hensigtsmæssigt, at den sociale trepartsdialo g med parternes samtykke reguleres med henblik på at følge op på de aftaler, der indgås.

1.14. De politiske myndigheder i landene i regionen bør fremme og støtte stærke og uafhængige regulerende institutioner, navnlig ombudsmandsinstitutioner i lighed med modellerne i Albanien og Serbien, samt ansvarlige for fri adgang til information og for beskyttelse af privatlivets fred, anti-korrupsionsorganer, statslige revisionsinstitutioner og valgkommissioner. EØSU understreger, at ombudsmænd kan yde et betydeligt bidrag, der komplementerer det arbejde, som udføres af de civilsamfundsorganisationer, der beskæftiger sig med grundlæggende rettigheder, især hvad angår beskyttelse af mindretal.

1.15. I lyset af den høje ungdomsarbejdsløshed i det vestlige Balkan anbefaler EØSU at udvide EU's ungdomsgaranti til at omfatte EU-tiltrædelseslandene i denne region. »Ungdomsgarantien« bør finansieres af de relevante EU-midler. Der bør oprettes tosporede uddannelser i samarbejde med arbejdsmarkedets parter, herunder handels- og industrikamre og andre erhvervsorganisationer.

1.16. Mens EU efterlyser en styrkelse af regeringernes rolle i forbindelse med tildelingen af EU-midler, bør tildelingen af midler til civilsamfundet ikke primært foregå gennem regeringer, da dette kan skabe interessekonflikter. EU bør støtte oprettelsen af flere uafhængige finansieringssystemer. Uafhængige stiftelser/fonde til støtte for civilsamfundet kunne være en mere hensigtsmæssig mekanisme til fordeling af EU-midler. Følgende grundlæggende krav bør overvåges nøje: gennemsigtighed i tildelingen og anvendelsen af midler, lige behandling af og undgåelse af interessekonflikter og/eller politisk indblanding i tildelingen af offentlige midler.

1.17. Såvel Kommissionen som de nationale myndigheder bør fortsat have følgende finansieringsprioriteter: opbygning af civilsamfundsorganisationernes nationale kapacitet (i form af ressourcecentre, støtte til koalitioner, programmer for udvikling af ekspertise), udvidelse af støttens rækkevidde (især så den når uden for hovedstæder og udbredes til græsrodsorganisationer) samt fremme af civilsamfundsorganisationernes deltagelse i tråd med EØSU's erfaringer.

2. Samlet vurdering af udvidelsesdagsordenen og inddragelse af civilsamfundsorganisationerne

2.1. EØSU er bevidst om, at EU's udvidelsespolitik spiller en afgørende rolle for at sikre fred, sikkerhed og stabilitet i Europa. Udvidelsesdagsordenen for 2015 indeholder for første gang et mellemsigtet perspektiv for politikken. På trods af den utvetydige udmelding om, at ingen af udvidelseslandene vil være parate til at tiltræde EU i denne Kommissions mandatperiode, er det afgørende for landene i det vestlige Balkan at beholde udsigten til EU-medlemskab, og at man vurderer, overvåger og støtter deres fremskridt og indsats på grundlag af klare benchmarks med et fremadskuende perspektiv for, hvad landene vil og skal arbejde på.

2.2. Medtagelsen af civilsamfundet i et separat afsnit under de politiske kriterier i landområderne og den til en vis grad yderligere integration af civilsamfundets rolle i forhandlingskapitlerne er et positivt skridt. I forbindelse med overvågningen af fremskridt og vurderingen af situationen for civilsamfundet bør Kommissionen nøje følge, hvordan retningslinjerne for EU-støtte til civilsamfundet integreres i udvidelseslandene. Retningslinjerne bør også være en referenceramme og vejledning for tiltrædelseslandene selv.

2.3. EØSU henviser på ny til, at social dialog er nøglen til økonomisk udvikling på Vestbalkan og i EU. De specifikke udfordringer, som arbejdsmarkedets parter står over for, bør overvåges mere systematisk og mere detaljeret i de landespecifikke bedømmelser og rapporter. Der bør lægges særlig vægt på opretholdelsen af befolkningens arbejdsretlige og sociale beskyttelse.

2.4. EØSU glæder sig over Kommissionens intention om at sætte større fokus på beskæftigelse og sociale udfordringer i det kommende arbejde med de økonomiske reformprogrammer, som udarbejdes af udvidelseslandene. Civilsamfundsorganisationer bør også indgå i denne proces, og deres holdninger og ekspertise bør tages i betragtning både på nationalt og EU-plan, så man undgår situationer, hvor civilsamfundsorganisationer udelukkende informeres om strategier og handlingsplaner, der allerede er blevet truffet beslutning om. De nationale myndigheder bør pålægges at sikre en effektiv inddragelse af civilsamfundsorganisationer.

2.5. Civilsamfundets deltagelse i tiltrædelsesprocessen består i: 1) direkte inddragelse i de egentlige forhandlinger (dvs. screening, forberedelse af de nationale positioner og tilsyn med forløbet, 2) den sociale og civile dialog i relation til udformningen af politikkerne og lovgivningens harmonisering med gældende EU-ret, 3) deltagelse i programmeringen af førtiltrædelsesfinansieringen og 4) uafhængig overvågning af fremskridt i reformprocesserne og de sociale virkninger. Varetagelsen af disse roller kræver passende finansiel støtte via nationale offentlige midler og førtiltrædelsesfinansiering.

2.6. Det at øge opmærksomheden på civilsamfundets rolle og inddrage arbejdsmarkedets parter i tiltrædelsesprocessen har både været en vigtig opgave og en udfordring for EØSU. I nogle lande opretholder regeringerne fortsat en negativ holdning til civilsamfundet, og som følge deraf har de blandede rådgivende udvalgs anbefalinger haft ringe gennemslagskraft. De blandede rådgivende udvalg har ikke desto mindre skabt muligheder for direkte udvekslinger mellem civilsamfundet, EU og nationale politikere og embedsmænd, selv om de kun har haft ringe indvirkning på regeringens politik. Med dette in mente ville de blandede rådgivende udvalg få stor gavn af en større opbakning og et tættere samarbejde med Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet, idet det dermed sikres, at større betænkeligheder omkring nationale forhold i tilknytning til tiltrædelsen af EU, der kommer til udtryk i den civile og sociale dialog i landene, bliver hørt i alle relevante beslutningstagningsfora.

2.7. Som nævnt af Kommissionen understreger EØSU vigtigheden af regionalt samarbejde og fremme af regional økonomisk udvikling og konnektivitet som et afgørende element i stabiliserings- og associeringsaftalerne og udvidelsesprocessen. I denne forbindelse er der sket en positiv udvikling i det regionale samarbejde mellem civilsamfundsorganisationer inden for erhvervslivet med underskrivelsen af aftalen »Chambers' Investment Forum« (CIF) ⁽²⁾. Idéen bag CIF er at inddrage regionens erhvervsliv gennem kamrene for at gennemføre projekter, som er vigtige for Vestbalkans økonomiske velstand, i overensstemmelse med prioriteterne i Berlinprocessen.

⁽²⁾ CIF, der er en nonprofit organisation bestående af de nationale handels- og industrikamre i landene i Vestbalkan, Slovenien og Kroatien, blev oprettet i forbindelse med topmødet om Vestbalkan i Wien i august 2015.

2.8. EØSU er særdeles foruroliget over den betydelige tilbagegang, der er sket i flere lande, hvad angår foreningsfriheden, ytringsfriheden og pressefriheden ⁽³⁾ (Montenegro, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, især Tyrkiet, men også Serbien med hensyn til lovrammerne for forsamlingsfrihed). Disse er forudsætninger for at udvikle robuste demokratier og skabe grobund for et levende civilsamfund. I den sammenhæng støtter udvalget fuldt ud gennemførelsen af GD Udvidelses retningslinjer for henholdsvis civilsamfundsudvikling i udvidelseslandene 2014-2020 og EU-støtte til frihed og integritet i medierne i 2014-2020. En udestående udfordring består imidlertid i at sikre mediernes kontakt til den EU-baserede offentlighed, der også bør informeres på passende vis om meningen med udvidelsespolitikken og dynamikken i denne.

2.9. Civilsamfundsorganisationernes rolle i politikudformningen og -overvågningen og generelt i sikringen af et velfungerende demokrati har afgørende betydning. De angreb, der i 2015 blev rettet mod civilsamfundsorganisationernes (især overvågningsorganisationer og uafhængige journalistorganisationer, der nøje overvåger vigtige politiske processer og anmelder valgsvindel og politisk korrupsion) legitimitet og ansvar i nogle af udvidelseslandene, giver anledning til alvorlige bekymringer. EØSU erkender derfor, at der er behov for at styrke kommunikationen og dialogen i alle processer og navnlig for at nå ud til borgerne i både EU og i udvidelseslandene.

2.10. Hvad angår retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder, er der behov for større fokus på problemet med sårbare og dårligt stillede grupper og minoriteter, især romaerne. Der skal forelægges tydelige resultater på dette område samt gøres yderligere fremskridt med hensyn til de interetniske relationer og beskyttelse af minoriteter og minoriteters rettigheder (når det gælder uddannelse, adgang til medier, anvendelse af minoritetssprog i den offentlige forvaltning osv.).

2.11. EØSU behandlede i sin udtalelse af 10. december 2015 ⁽⁴⁾ Kommissionens forslag til en liste over sikre oprindelseslande og holder fast i de principper, der kommer til udtryk deri. Optagelse på listen over sikre oprindelseslande skal ske på grundlag af en tilbundsgående undersøgelse. I lyset af mediernes aktuelle beretninger om tvivlsomme tilbagesendelser af flygtninge til kriseområder er en ansvarlig håndtering af disse flygtnings rettigheder ligeledes relevant i forbindelse med spørgsmålet om sikre tredjelande.

2.12. Udvidelsespolitikken skal på bedste vis reagere på udfordringen om at informere EU-borgerne om dens vitale betydning for hele Europas sikkerhed og velstand. Dette kunne bidrage til at dæmpe frykten for yderligere udvidelser, som måtte dukke op sammen med andre former for fremmedhad, specielt i økonomiske krisetider og den nuværende flygtningekrise.

2.13. EU-institutionerne har etableret en række kanaler til konsultation af civilsamfundet med det formål at indsamle oplysninger om forløbet af tiltrædelsesrelaterede reformer, herunder onlinekorrespondance, årlige civilsamfundskonsultationer i Bruxelles, møder i de enkelte lande, briefinger og offentlige arrangementer under EU-embedsmænds besøg. Kommissionen har også været åben over for uafhængige overvågningsrapporter udarbejdet af civilsamfundsorganisationerne. Kommissionen har ganske vist været mere proaktiv over for ngo'er end over for fagforeninger og erhvervsorganisationer. Derfor opfordrer EØSU Kommissionen til at forbedre sin tilgang og træffe yderligere foranstaltninger i overensstemmelse med anbefalingerne i EØSU's udtalelse »Styrkelse af gennemsigtigheden og medinddragelsen i EU-tiltrædelsesprocessen« (REX/401).

2.14. Civilsamfundsorganisationer kæmper fortsat for at sikre deres finansielle bæredygtighed på Vestbalkan. De afhænger stadig fortrinsvis af udenlandsk bistand og statsbudgetter, inklusive afkastet fra lotterier, mens der sjældent anvendes alternative finansieringskilder. Statsstøtte, både finansiell og ikkefinansiell, fordeles for ofte på en ikke-gennemsigtig måde og er fortsat utilstrækkelig. Derfor er der fortsat behov for, at civilsamfundsorganisationerne diversificerer deres finansieringskilder for at sikre finansiell uafhængighed og bæredygtighed. Hvis civilsamfundsorganisationerne er afhængige af en eller to finansieringskilder, bliver de for afhængige med hensyn til disses tilgængelighed, og de vil ikke have tilstrækkelig finansiell sikkerhed og autonomi.

⁽³⁾ Balkan Civil Society Development Network, »Enabling Environment for Civil Society Development & Progress Reports and Enlargement Strategy 2015 Background Analysis«, <http://www.balkanccd.net/novo/wp-content/uploads/2015/11/202-1-BCSDN-2015-Enlargement-Package-Background-Analysis.pdf>, Human Rights Watch »A Dangerous Profession: Media Under Threat«, 15. juli 2015, <https://www.hrw.org/node/279063>, Reporters without Borders on Macedonia <http://en.rsf.org/macedonia.html>

⁽⁴⁾ Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Forslag til Europa Parlamentets og Rådets forordning om etablering af en fælles EU-liste over sikre oprindelseslande med henblik på Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse og om ændring af direktiv 2013/32/EU, COM(2015) 452 final (EUT C 71 af 24.2.2016, s. 82).

2.15. Anerkendelsen af civilsamfundsorganisationernes økonomiske værdi i udvidelseslandene forudsætter indhentning af relevante data og endnu vigtigere af, at der tages initiativ til at fremme og øge opmærksomheden omkring deres roller. Officielle data og statistikker om personer, der er ansat eller arbejder frivilligt i civilsamfundsorganisationer i landene på Vestbalkan, er forsat begrænsede. Inden for arbejdsretten behandles civilsamfundsorganisationer fortsat på lige vilkår med andre arbejdsgivere. De indgår dog ikke tilstrækkeligt i de nationale beskæftigelsespolitikker, der skaber incitament for potentielle arbejdsgivere. Denne diskriminerende behandling af civilsamfundsorganisationer skyldes stater manglende anerkendelse af civilsamfundet som en af de sektorer, der skaber beskæftigelse. Civilsamfundsorganisationernes seneste bestræbelser for at indhente data og vurdere specifikke barrierer i hvert land ⁽⁵⁾ bør overvejes nøje af både de nationale myndigheder og Kommissionen, når der fastsættes prioriteter på statistikområdet.

Bruxelles, den 18. februar 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁵⁾ Undersøgelsen *Economic Value of the Non-Profit Sector in the Countries of the Western Balkans & Turkey*, udarbejdet af Dubravka Velat og offentliggjort i december 2015 af Balkan Civil Society Development Network (BCSDN), kan findes på: http://www.balkancsd.net/economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-western-balkans-and-turkey/63-12-report-on-the-economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-wbt_final/