



EUROOPA
KOMISJON

EUROOPA LIIDU VÄLISASJADE
JA JULGEOLEKUPOLIITIKA
KÕRGE ESINDAJA

Brüssel, 3.10.2012
JOIN(2012) 27 final

**ÜHISTEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**ELi TOETUS JÄTKUSUUTLIKELE MUUDATUSTELE
ÜLEMINEKUÜHISKONDADES**

{SWD(2012) 282 final}

SISUKORD

1.	KUIDAS SAAB EL AIDATA LUUA EDUKA ÜLEMINEKU TINGIMUSI?	5
1.1.	Kaasava poliitilise protsessi ja valitsemistava toetamine.....	5
1.2.	Institutsioonide ülesehitamise ja õigusriigi põhimõtte toetamine.....	6
1.3.	Majandusliku ja sotsiaalse arengu toetamine.....	7
1.4.	Konfliktide ärahoidmise, rahu kindlustamise ja julgeoleku toetamine.....	9
2.	Kuidas saab EL täiustada oma vahendeid ja lähenemisviisi?	9
2.1.	Partnerühiskonna vajadustele vastamine.....	9
2.2.	Protsessi tugevdamine tänu varastele saavutustele	10
2.3.	Stiimulite, piirangute ja tingimuslikkuse kohaldamine.....	11
2.4.	Kõikide oluliste sidusrühmade kaasamine	13
2.5.	Teadmiste vahetamise ja arengusuutlikkuse edendamine.....	14
2.6.	Koostöö liikmesriikide, teiste abiandjate ja organisatsioonidega	15

ÜHISTEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

ELi TOETUS JÄTKUSUUTLIKELE MUUDATUSTELE ÜLEMINEKUÜHISKONDADES

Eesmärk ja kontekst

Inimesed kõigis maailma paigus soovivad poliitilist vabadust, enda ja oma perekonna turvalisust, vastutusvõimelist valitsust, majanduslikke võimalusi ja õiglust. Seda silmas pidades on paljud, sealhulgas ELi enda naabruses asuvad riigid hiljuti teinud või asuvad nüüd tegema ulatuslikke reforme, mille eesmärk on kujundada oma ühiskond ümber kaasavaks demokraatiaks, millel on nii tahe kui ka suutlikkus täita elanikkonna vajadusi ja vastata tema püüdlustele ning mõnel juhul normaliseerida suhted rahvusvahelise üldsuse ja naaberriikidega.

ELil on üleminekuprotsessiga märkimisväärsed kogemusi nii ELi siseselt kui ka teiste riikide jõupingutuste toetamisel oma naabruses ja kogu maailmas. Eeskätt on just ELi laienemispoliitika tõestanud end mõjusa vahendina ühiskondlike muudatuste soodustamisel. ELiga juba ühinenud riikides, eelkõige 2004. ja 2007. aastal ühinenud riikides, ja riikides, kus ühinemisprotsess veel käib, on toimunud muljetavaldavad muudatused tänu ühinemisest ajendatud demokraatlikele ja majanduslikele reformidele¹. Rahu, stabiilsuse, demokraatia ja heaolu tihe omavaheline seotus on tõusnud esiplaanile ka muudes raamistikutes, sealhulgas Euroopa naabruspoliitikas, arengukoostöös ja ELi ühises julgeoleku- ja kaitsepoliitikas (ÜJKP).

Käesoleva teatise eesmärk on uurida, mida ELil on oma kogemuste põhjal pakkuda, et aidata üleminekuriikidel ellu viia edukad ja jätkusuutlikud muudatused. Samuti sätestatakse selles konkreetsed meetmed, et tõhustada ELi toetust kõnealustele riikidele, aitamaks neil paremini saavutada püsivad reformid ja vältida tagasilangusi.

Eelkõige käsitletakse olukordi, kus reformiprotsess vajab toimiva ja püsiva muutuse saavutamiseks täiendavat toetust. „Üleminekut” tuleks siin mõista laias tähenduses, kus see hõlmab stabiliseerimist, ühiskonna ümberkujundamist, institutsioonide ülesehitamist ja reformide kindlustamist. Kuigi ebakindla olukorraga riigid ja konfliktiolukorrad ei leia siin eraldi käsitlemist, sest need on seotud konkreetsest taustast tulenevate probleemidega ja nõuavad erinevat ELi toetusmeetmete paketti, võivad mõned siin osutatud kogemused olla asjakohased ka nende puhul.

Üleminek seab väljakutsed, mis on riigiti väga erinevad, nagu kirjeldatud lisatud talituste töödokumendis. Protsess võib olla rahumeelne või kriisist ajendatud, sellega kaasneb ebakindlus, risk ja mõnikord isegi oht riigisisesele või piirkonna stabiilsusele. Kogemused näitavad, et üleminek võib ebaõnnestuda. Ebaõnnestumisel võib olla ühiskonnale kõrge poliitiline, sotsiaalne ja majanduslik hind. Edukas üleminekuprotsess eeldab, et reforme tuleb stabiilsuse ja usalduse õhkkonnas kindlustada ja muuta need pikaajaliselt jätkusuutlikuks. Mõnel juhul on vaja ka vältida konflikti, edendades ja juhtides samal ajal rahumeelseid

¹ Vt European Transition Compendium (üleminekut käsitlev andmebaas).

muudatusi. Eesmärgi saavutamiseks peab protsessi juhtima siseriiklikult, see peab olema kaasav ning selles tuleb põhjalikult käsitleda asjaomaseid poliitilisi, sotsiaalseid ja majanduslikke probleeme.

Selleks et toetada jätkusuutlikke muudatusi üleminekuühiskondades, peaks EL tegema järgmist:

- kaasama kõik vahendid, et leida põhjalik, sihipärane ja pikaajaline lahendus, mis võtab arvesse partnerriigi vajadusi ja algpõhjust, millest lähtub inimeste soov ühiskondlike muudatuste järele;
- edendama demokraatlikku valitsemistava, inimõigusi ja õigusriigi põhimõtet, majanduslikku ja sotsiaalset heaolu riiklikul ja piirkondlikul tasandil ning rahu ja stabiilsust viisil, mis toetab sotsiaalselt, majanduslikult ja poliitiliselt jätkusuutlikke ning keskkonnasäästlikke reforme ja piirkondlikku integratsiooni;
- tegutsema nii, et edendatakse partnerriikide isevastutust reformiprotsessis ja julgustatakse kogemustevahetust, ilma et sunnitaks peale konkreetseid tegutsemisviise.

Selle saavutamiseks peaks EL tegema järgmist:

- võtma meetmete aluseks põhjaliku **vajaduste hindamise**, milles arvestatakse igakülgset tema partnerriikide peamiste probleemidega;
- uurima võimalusi **saavutada juba varakult tulemusi** põhivabaduste, sissetulekuvõimaluste loomise ja avalike teenuste osutamise osas ülemineku algetapil, et õhutada rahvast reforme jätkuvalt toetama;
- kasutama ühtsemalt ja tõhusamalt **stiimuleid ja tingimuslikkust**;
- **kaasama kõik eri sidusrühmad** (nagu sotsiaalsed ja majanduspartnerid, erasektor ja muud kodanikuühiskonna organisatsioonid, aga ka piirkondlikud organisatsioonid) reformiprotsessi ja poliitikadialoogi;
- panustama rohkem õigusriigi põhimõttest lähtuvate erapooletute institutsioonide loomisesse, et tagada kavandatud reformide **rakendamine ja elluviimine**; parandama suutlikkuse arendamist, et see **ei piirduks ainult institutsioonidega**, vaid suurendaks kodanike juurdepääsu avalikele teenustele, nagu turvalisus ja õigus;
- kasutama tõhusalt **teadmiste vahetamise** ja **suutlikkuse arendamise** meetodeid, sealhulgas ELi liikmesriikide kogemusi ülemineku valdkonnas;
- osalema **tõhusas koostöös ja koordineerimises** liikmesriikidega, sealhulgas võimalikus ühises programmitöös, ning teiste rahastajate ja osalejatega.

1. KUIDAS SAAB EL AIDATA LUUA EDUKA ÜLEMINEKU TINGIMUSI?

Iga partnerriik otsustab ise, kuidas juhtida oma üleminekut ja muudatusi. EL omakorda võib kasutada toetusmeetodeid, et edendada riigis kujunenud protsesse ja aidata luua protsesside toimumiseks soodsad tingimused. Samas peaks EL austama partnerriikide isevastutust protsessi eest ning järgima arenguriikidega seonduvas poliitikas poliitikavaldkondade arengusidususe põhimõtet ja arengukoostöös kindlatele valdkondadele keskendumise põhimõtet. ELi toetus peaks arvestama demokraatliku ja majandusliku üleminekuprotsessi pikaajalisusega. Ulatuslik ja pidev lähenemisviis võimaldab ELil aidata toetada ja taaskäivitada sageli takerduvaid või soikuvaid üleminekuprotsesse.

On selge, et muudatuste ulatus ja kiirus võib olenevalt partnerriigist oluliselt erineda. Samal ajal on vaja reformidega põhjalikult kõrvaldada olemasolevaid puudusi. Poliitilistest reformidest ei piisa, kui puudub sõltumatu ja usaldusväärne kohtusüsteem, konkurentsiamet ja tõhus korruptsioonivastane poliitika, sest neid on vaja, et võimaldada investeeringutel majandusarengut tagant tõugata. Samuti on tähtis reformipingutustesse kaasatud eri ametiasutuste vaheline hea koordineerimine. Näiteks asjaolu, et laienemisprotsessis osalenud riikide valitsused löid Euroopa integratsiooni ministriumid või bürood, millele anti koordineerimisülesanded, ning järgisid oma normide ja õigusaktide Euroopa normide ja ELi õigustikuga vastavusse viimisel selgelt ettenähtud poliitilist tegevuskava, aitas valitsustel keskenduda põhjalikule reformikavale.

Reformide ajaline järjestus oleneb suuresti kontekstist ning tuleb püüda leida tasakaal kiireid tulemusi andvate reformide, mis aitavad säilitada poliitilist ja sotsiaalset hoogu ning säilitada rahva toetuse kogu protsessile, ja pikemaajaliste reformide vahel. Meetmete kombinatsioon erineb olenevalt asjaomase riigi vajadustest ja sihtidest ning peamistest põhjustest, mille tõttu inimesed ühiskonnas muudatusi soovivad.

1.1. Kaasava poliitilise protsessi ja valitsemistava toetamine

ELi laienemispoliitika on kõige ulatuslikum lähenemisviis, millega toetatakse kaasavaid poliitilisi protsesse ja kaasavat valitsemistava. Peamised ühinemiskriteeriumid on demokraatlike institutsioonide olemasolu, õigusriigi põhimõtte ja inimõiguste austamine. Põhimõtteline üleminek kommunistlikult korrald tõelisele demokraatialle Ida- ja Kesk-Euroopas asuvates liikmesriikides oli võimalik tänu kodanike selgele soovile ja valitud võimukandjate tahtele. Üleminekut toetas EL, andes muu hulgas rahalist abi, eksperdinõuandeid ja toetades ühinemisläbirääkimiste pidamist.

Kooskõlas 2009. aasta ülemkogu järeldustega,² milles kutsutakse üles välja töötama põhjalikku ELi lähenemisviisi, jätkab EL demokraatialle antava toetuse tugevdamist kogu maailmas. Tuneesia ja Boliivia on näited, mis illustreerivad asjaomaste ELi vahendite kasutamist³.

ELi toetus keskendub neljale peamisele valdkonnale: põhiseaduslike ja valimisprotsesside loomine; demokraatlike institutsioonide tugevdamine; poliitilise ja kodanikuühiskonna tugevdamine ning demokraatliku poliitilise süsteemi järkjärguline ülesehitamine. Traditsiooniline fookus nihkub üha enam **usaldusväärsetelt valimistelt ja julgeolekult** ning

² Nõukogu järeldused, mis käsitlevad demokraatia toetamist ELi välissuhetes (Brüssel, 17. november 2009), ja sellega kaasnev tegevuskava.

³ Vt talituste töödokumendi punkt 2.1.1.

täitevvõimu toetamiselt põhiseaduslike assambleede ja **seadusandliku võimu** tugevdamise ning tõhusate kontrolli- ja tasakaalustusmehhanismide loomise poole⁴. Samuti suurendab EL erapooletul alusel **erakondadega** tehtavat koostööd (nt Tuneesias) suutlikkuse arendamise meetmete raames ja erakondadevahelist dialoogi hõlbustades.

ELi arengupoliitikas on toimunud strateegiline nihe ning nüüd pannakse suuremat rõhku inimõigustele, demokraatiale, õigusriigi põhimõttele ja muudele hea valitsemistava tahkudele, tehes ettepaneku viia kõnealuses valdkonnas ellu rohkem ELi koostööprogramme⁵.

Samuti pakuvad EL ja tema liikmesriigid tõhusamat ja ühtsemat toetust inimõiguste austamisele partnerriikides. Sel eesmärgil on väljatöötamisel põhjalikud **inimõigusi käsitlevad riigistrateegiad**. Neis strateegiates määratakse ELi meetmete jaoks kindlaks prioriteetsed valdkonnad ning nendest lähtutakse inimõigustealastes ja poliitilistes dialoogides kõigil tasanditel. Neid strateegiaid võetakse edaspidi arvesse poliitika kujundamisel ning finantsabi, sealhulgas eelarvetoetuste planeerimisel ja rakendamisel. Samuti võetakse neid arvesse Euroopa naabruspoliitika eduaruannetes, et tagada põhimõtte „rohkem rohkema eest” järjepidev kohaldamine kogu Euroopa naabruspoliitikaga hõlmatud piirkonnas.

Samuti täiustab EL praegu **demokratiseerumise strateegiate** analüüsivahendeid näitejuhtude demokraatiaanalüüsi kaudu, milles kaardistatakse poliitilised struktuurid ja protsessid ning millest lähtutakse nii ELi programmide koostamisel kui ka poliitilise dialoogi pidamisel. Need annavad eelkõige teavet õigussüsteemi, võimu horisontaalse ja vertikaalse jaotumise, põhiseaduse ja valimissüsteemi kohta ning uurivad seda, kui tõhus ja tulemuslik on õigusriik ja avalik sektor ja milline on selle suutlikkus juhtida jätkusuutlikku arengut ja/või anda sellisesse arengusse panus.

1.2. Institutsioonide ülesehitamise ja õigusriigi põhimõtte toetamine

Sõltumatute, läbipaistvate ja tõhusate institutsioonide loomine ja kindlustamine on äärmiselt oluline üleminekuriigi vastu usalduse loomiseks, edasisele arengule aluse panemiseks ning selleks, et juurida reformiprotsessis juba varakult välja korruptsioon ja organiseeritud kuritegevus. See on oluline kogemus, mis saadi hiljutiste ELi laienemistega seotud reformide käigus. Makromajanduslik stabiilsus saab suureneada ainult siis, kui ettevõtluskliima tõmbab ligi investeringuid ja võimaldab ettevõtetel areneda. Selleks on vaja sõltumatuid kohtuid, kes lahendavad kohtuvaidlusi, täpselt reguleeritud õigust omandile ja õigusriigi põhimõtte austamist. Lisaks sellele on vaja usaldusväärseid institutsioone, et ei tekiks lõhet õigusnormide ning nende rakendamise ja täitmise tagamise suutlikkuse vahel, sest see võib takistada tõeliste muudatuste elluviimist või seda aeglustada ning soodustada korruptsiooni.

Sõltumatu kohtusüsteem peab tagama õigusriigi põhimõtte austamise ja inimõiguste kaitse. See võib osutada keerukaks ülesandeks, sest varasema ebademokraatliku riigikorra ajal ametisse nimetatud kohtunikud ja prokurörid võivad reformide elluviimist takistada. Samal ajal on lustratsiooniprotsess (st eelmise riigikorra ajal toime pandud rikkumistega seotud isikute ametist vabastamine) või julgeolekukontrolli menetlus seotud ohuga, et süsteem politiseeritakse veelgi pikaks ajaks. Seetõttu on vaja tasakaalustatud lähenemisviisi, mille raames uuritakse ühtlasi võimalusi algatada kohtunike või prokuröride suhtes distsiplinaar- või kriminaalmenetlus. Samal ajal peaks suutlikkuse arendamine aitama parandada kodanike

⁴ Samas, punkt 2.1.1; vt ka viitedokument „Parlamentidega koostöö tegemine ja nende toetamine kogu maailmas: EÜ strateegiad ja metoodika parlamentide toetamiseks”.

⁵ Komisjoni teatis „Muutuste kava ELi arengupoliitika mõju suurendamiseks” (edaspidi „muutuste kava”), punkt 2, ja nõukogu 14. mai 2012. aasta järeldused.

juurdepääsu julgeoleku- ja õigusteenustele (nt teadlikkuse suurendamise teel), mis on otsustava tähtsusega, et üleminekuprotsess oleks jätkusuutlik ja seaduslik.

Avalikku teenistust tuleb reformida, et see töotaks kodanike huvides. Sõltumatud järelevalve institutsioonid, nagu ombudsmanid, korruptsiooni vastu võitlemise ametid ja andmekaitse järelevalveasutused, on vajalikud, et kontrollida teiste riigiasutuste tööd ja kaitsta kodanike õigusi. Eeldusel et kõnealused uued institutsioonid on sõltumatud ja neile antakse piisavad vahendid, et nad saaksid oma ülesandeid tõhusalt täita, suudavad nad tagada konkreetseid ja nähtavaid edusammud õigusriigi saavutamiseks, inimõiguste tagamiseks ja kodanike usalduse suurendamiseks.

EL saab institutsioonide ülesehitamisele kaasa aidata mitmel moel, andes näiteks rahalist toetust, pidades poliitilist dialoogi ja tehes tehnilist koostööd. Näiteks on laienemispoliitikas ühinemiseelse abi rahastamisvahendi abil aidatud Lääne-Balkani riike märkimisväärselt nende reformipingutustes. Lisaks sellele tagab põhjalik institutsiooniline raamistik reformide jätkusuutlikkuse. Selline raamistik peab siiski olema tasakaalustatud ja loodud peab olema kontrolli- ja tasakaalustusmehhanismide süsteem. Liiga suure võimu andmine ühele või vähestele institutsioonidele tekitab ohu, et seda võimu kuritarvitatakse või et reformiprotsess saab selliste institutsioonide tegevuse lõpetamise tõttu tagasikäigu.

1.3. Majandusliku ja sotsiaalse arengu toetamine

Riigipõhine reformikava

Majandusliku ja poliitilise ebakindluse tõttu kaasneb üleminekuga sageli lühiajaline majanduskasvu aeglustumine ja tööhõive vähenemine ning riigieelarve ja maksebilansi nõrgenemine. Kui tulemuseks on eelkõige kasvav tööpuudus ja vaesus, võib see nõrgendada ja ohustada demokratiseerimisprotsessi õiguspärasust ning tuua kaasa suurema väljarände ja ajude äravoolu. Reformide kaugeleulatuv eesmärk peab olema vastata kodanike ootustele inimväärsete töökohtade, majanduslike võimaluste ja sotsiaalse õigluse vallas.

Riigi juhtimist edukalt reforminud riikide, näiteks ELiga viimase kümne aasta jooksul liitunud liikmesriikide⁶ kogemus näitab, et kõnealused reformid on sageli seotud majandusliku ja sotsiaalse arenguga. Nende riikide majandusreformide kavas oli kindlaks määratud neli prioriteeti: makromajanduslik stabiliseerimine, ettevõtete erastamine ja restruktureerimine, ettevõtluskeskkonna parandamine ning tööturu näitajate parandamine. Need prioriteedid toetasid üldeesmärki tõsta tootlikkuse kasvutempot, et parandada elatustaset ning suurendada majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust ja heaolu jätkusuutlikul moel. Riigi rahanduse reformid ja areng olid sama tähtsad, et tagada rahaliste vahendite olemasolu muude majandusreformide elluviimiseks ning avalike teenuste piisava taseme säilitamiseks ja edasiarendamiseks.

Isegi kui üldjoontes olid nende riikide uute juhtide pikaajalised eesmärgid sarnased, erinesid prioriteedid ning reformide järjestus ja tempo oluliselt. Osa riike (Poola, Tšehhi Vabariik, Eesti) viisid kiiresti ellu radikaalsed reformid, et luua tingimused majanduse elavdamiseks (nn šokiteraapia), tehes seda hoolimata lühiajalisest märkimisväärselt negatiivsest mõjust, nagu toodangu vähenemine, tööpuudus ja majanduslangus. Teised riigid (nt Ungari ja Sloveenia) kohaldasid etapiviisilisemat lähenemisviisi, rakendades järk-järgult makromajanduslikke, struktuuri- ja institutsioonilisi reforme ning vältides seega majandustoodangu, tööhõive ja

⁶ Vt European Transition Compendium (üleminekut käsitlev andmebaas).

heaolu järske muutusi. Niisugune lähenemisviis andis riiklikele ettevõtetele ja riigi majandustegevuses osalejatele aega kohaneda avatud turumajanduse uute tingimustega.

EL pakub mitmesugust toetust. Eelarvetoetust, sealhulgas vajaduse korral riigi ülesehitamise lepinguid, võib kasutada selleks, et aidata riikidel kindlustada ülemineku ning stabiliseerida nende lühiajalisi majanduskasvu väljavaateid ja tööhõivet ülemineku algetapis, mida iseloomustab ebakindlus, vältides samas nende välis- ja/või valitsemissektori võla jätkusuutmatut arengut. Konkreetsete üleminekuvajaduste rahuldamiseks võib kasutada ka muid arenguabi vahendeid, sealhulgas projektipõhist abi (vt Côte d'Ivoire'i näide) ja tehnilist abi.

Kaasaaitamine inimväärsete töökohtade ja turvalise ettevõtluskeskkonna loomisele

Pikas perspektiivis saab EL aidata partnerriikidel luua **tugeva poliitilise ja õigusraamistiku**, mis soodustab erainvesteeringute kaasamist, edendab ettevõtlust ja VKEde tegevust, tagab loodusvarade tõhusa ja tulemusliku majandamise, suurendab partnerriikide suutlikkust koguda makse, tõhustab põllumajandustegevust ning tugevdab majanduslikku koostööd ja integratsiooni teiste riikidega⁷. Kaubanduslepingud ja -vahendid koos kaubandusabiga võivad aidata kaasa majandusarenguks ja piirkondlikuks integratsiooniks soodsa keskkonna loomisele. Samuti on oluline toetus **stabiilse, etteaimatava ja turvalise ettevõtluskeskkonna** loomisele. Sageli on vaja (uuesti) määratleda õigus omandile, maaomand ja erasektori roll. Näiteks Ida- ja Kesk-Euroopas asuvates liikmesriikides paranes investeerimiskliima tänu sellele, et seadusandlikud ja reguleerivad asutused kehtestasid järelevalve ettevõtete juhtimise üle, kindlustasid õigust omandile ja lepinguõigust, lihtsustasid regulatiivset- ja litsentsimiskorda ning löid nõuetekohase pangandussüsteemi. Lisaks sellele parandati maaturu reformiga põllumajandustingimusi, sealhulgas õigust omandile, maksudega seotud aspekte, katastrit ja kinnistusraamatuid.

EL saab toetada vajalikke reforme, sõlmides **valdkondliku reformi lepinguid**, millega kaasneb tihe poliitiline dialoog. Lisaks sellele võib ta toetada ja hõlbustada **kohalike ettevõtete**, eriti mikro-, väike- ja keskmise suurusega ettevõtete suutlikkuse arendamist (vt nt SANAD Lähis-Ida ja Põhja-Aafrika (MENA) piirkonnas⁸). **Partnerlussuhete loomine erasektoriga** võib olla tõhus viis, kuidas tõmmata ligi investeeringuid, tugevdada sidemeid välismaiste otseinvestorite ja kohalike ettevõtete vahel ning suurendada tööhõivet. ELi piirkondlikud segarahastamisvahendid on osutunud edukaks märkimisväärsede lisavahendite eraldamisel, kombineerides ELi toetused muude rahaliste vahenditega, nagu Euroopa finantseerimisasutuste (sealhulgas Euroopa Investeeringuspanga) laenud⁹.

Toetus kaasava majanduskeskkonna ja ühiskonna loomisele

Sama tähtis on, et EL toetaks ka edaspidi oma partnerriikide jõupingutusi, mis on seotud kodanike püüdlustega suurema **õigluse, sotsiaalse kaasatuse ja sotsiaalkaitse** saavutamiseks (eraldi teatis, milles käsitletakse sotsiaalkaitset, on kavas esitada 2012. aasta teisel poolel). Erilist toetust tuleb pakkuda meetmetele, millega edendatakse sotsiaal- ja avalike teenuste osutamist kõikidele elanikkonnarühmadele. Sellega seoses võivad olulist rolli mängida

⁷ Vt muutuste kava, punkt 3. See sisaldab suutlikkuse suurendamist säästva, vähem CO₂-heidet tekitava ja kliimamuutustele vastupanuvõimelise arengu alal, sealhulgas juurdepääsu säästvatele energiaallikatele.

⁸ Vt talituste töödokumendi punkt 2.1.5.

⁹ Samas, punkt 1.4.

kodanikuühiskonna organisatsioonid, edendades eetilist, kaasavat ja õiglast ärimudelit. Eelkõige tuleks edendada noorte kui tulevaste juhtide osalust.

Üleminekuperiood on murranguline aeg, et võtta konkreetseid meetmeid **soolise võrdõiguslikkuse** ja **naiste mõjuvõimu suurendamise** edendamiseks, sest naistel on üleminekuprotsessis keskne roll. Tuleks edendada nende turvalisust ja osalust selliste vahenditega nagu valdkondlik eelarvetoetus ning demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi raames võetavad meetmed (näidete kohta vt Maroko ja Afganistan)¹⁰.

1.4. Konfliktide ärahoidmise, rahu kindlustamise ja julgeoleku toetamine

Osa riike, kus toimub üleminek demokraatiale, puutuvad kokku kahe olulise ülesandega: ühest küljest peavad nad tagama selle, et julgeolek ja rahu toetavad jätkusuutlikku arengut, ning teisest küljest selle, et areng toetab rahu ja stabiilsust.

Näiteks valimised, muudatused valitsuse koosseisus või rahaliste vahendite eraldamine või ümberpaigutamine võivad põhjustada vägivaldpuhanguid ja/või relvastatud konflikte ning tuua kaasa tagasilööke sageli ebakindlas üleminekuprotsessis, eelkõige ühiskonnas, kus ei ole veel loodud tõhusat ja õiguspärast institutsioonilist raamistikku konfliktide rahumeelseks lahendamiseks.

Sellises olukorras peab EL toetuse andmisel kasutama konfliktitundlikku ja kontekstipõhist lähenemisviisi. Konflikti algpõhjuste kõrvaldamisel peab EL vältima teatavate rühmade sõltuvuse, võimu või eestkoste suurendamist või toimetulekuvahenditele negatiivse mõju võimendamist. Täpne lähenemisviis ja kaalutlused seoses konkreetse riigi olukorraga tuleks otsustada põhjaliku konfliktianalüüsi põhjal. Paljudel juhtudel toob niisugune analüüs esile küsimused, mis on seotud rahu kindlustamise eesmärkidega, mis on välja töötatud rahukindlustamist ja riigi ülesehitamist käsitleva rahvusvahelise dialoogi raames ning mille on heaks kiitnud rahvusvaheline üldsus, sealhulgas EL¹¹. Need eesmärgid on seotud vajadusega kaasava poliitilise protsessi ja leppimise, kultuuridevahelise dialoogi, turvalisuse, õigluse ja töökohtade ning vastutustundliku ja tõhusa vahendite haldamise järele.

Igal juhul tuleb ELi toetust rakendada osana ulatuslikumast lähenemisviisist, kus võetakse arvesse kõiki asjaomaseid valdkondi, sealhulgas leppimist ja abi kodukohast lahkuma sunnitud isikutele, kriiside ennetamist, julgeolekusektori reformi, vastupanuvõimet ja kliimamuutust, loodusvarade jätkusuutlikku ja vastutustundlikku majandamist, õigusriigi põhimõtet, demokratiseerimist, kodanikuühiskonda, inimõigusi, avaliku halduse reformi ja avalike teenuste osutamist. Näiteks on EL andnud oma panuse leppimisse endise Jugoslaavia riikides ning ühinemisprotsessi selge tingimuslikkus tagas sõjakuritegudes süüdistuste esitamise ja koostöö endise Jugoslaavia asjade rahvusvahelise kriminaalkohtuga.

Julgeolekusektori reform kujutab endast erilist väljakutset julgeoleku ja stabiilsuse tagamisel. Parem tsiviilkontroll julgeolekuasutuste üle on üldiselt prioriteet, nagu ka julgeoleku valdkonnas osalejate tõhususe ja vastutuse suurendamine ning tegevuspõhimõtete parandamine. Kogukonna ja kodanikuühiskonna rühmade osalus muudab julgeoleku tagamise tõhusamaks ja suurendab sellega seotud vastutust. Erilist tähelepanu tuleb pöörata haavatavate elanikkonnarühmade rollile ja õigustele. ELi ühisel julgeoleku- ja kaitsepoliitikal (ÜJKP) kui tervikliku ELi lähenemisviisi osal võib samuti olla tähtis roll üleminekuga kaasnevate probleemide lahendamisel. Alates 2003. aastast on EL muu hulgas toetanud julgeolekusektori

¹⁰ Samas, vastavalt punktid 2.1.2 ja 2.1.3.

¹¹ 2011. aastal Pusanis toimunud abi tõhususe kõrgetasemeline foorum.

reformi koolituste, nõustamise või juhendamise teel, teostades järelevalvet rahuplaanide üle või andes julgeolekualast toetust, sageli tegutsedes ÜRO mandaadi alusel. Seda tehakse tsiviil- ja/või sõjaliste toetusmeetmete raames.

2. KUIDAS SAAB EL TÄIUSTADA OMA VAHENEID JA LÄHENEMISVIISI?

2.1. Partnerühiskonna vajadustele vastamine

Selleks et tagada rahumeelne ja õnnestunud üleminek, peaks iga riigi konkreetne reformiprotsess vastama inimeste vajadustele, **mille on kindlaks määranud asjaomane riik ise**. Üleminekuriikide peamised vajadused ja ülesanded erinevad oluliselt, kuid hõlmavad sageli järgmist:

- rahvuslik leppimine ja põhiküsimustes üksmeele saavutamine riigi tasandil;
- hästi toimivate demokraatlike institutsioonide ja protsesside loomine;
- sissetulekute ja tööhõive jätkusuutmatu vähenemise vältimine ning makromajandusliku stabiilsuse taastamine või säilitamine;
- pikaajalise sotsiaal-majandusliku arengu ja kaasatuse edendamine, mis hõlmab inimväärsed töökohti, majanduslikke võimalusi, põhilisi sotsiaalteenuseid, sealhulgas kvaliteetseid tervishoiuteenuseid, haridust, ning sotsiaalset õiglust;
- ettevõtlust soodustava majanduskeskkonna loomine, omandiõiguse ja erasektori rolli (uuesti) määratlemine ning turu toimimise läbivaatamine ning
- vajaduse korral julgeoleku, kohtusüsteemi ja õigusriigi taastamine.

Kuna olukorrad erinevad märgatavalt, **ei ole olemas ühtset lahendust** edukaks üleminekuprotsessiks või ühtset ELi vastust. Näiteks vähim arenenud riikide hulka kuuluva ebakindla olukorraga riigi, nagu Birma/Myanmar, puhul võib olla vajalik teistsugune lähenemisviis kui rohkem arenenud, keskmise sissetulekuga riikide, nagu Tuneesia või Egiptuse puhul.

ELi toetusmeetmed tuleks välja töötada nii, et nendes võetakse arvesse iga riigi konkreetset olukorda ja vajadusi, samuti ELi toetuse võimalikku lisaväärtust ning ELi erihuvide ja võimalike riskide hinnangut. Lähtuda tuleks üldiselt riigi enda hinnangutest oma vajadustele ja sellele, kuidas neid vajadusi rahuldada. Kõiki eri vahendite eest vastutajaid kaasava **ELi talituste ühississiooni** kiire korraldamine üleminekuperioodi alguses on keskse tähtsusega, et valmistada õigeaegselt ette põhjalik, integreeritud ja pikaajaline lähenemisviis. Näiteks laienemise raames korraldatud vastastikuse hindamise missioonid, milles on osalenud liikmesriikide eksperdid, ning laiapõhjalised arutelud abiandjate, rahvusvaheliste organisatsioonide ja kodanikuühiskonnaga on andnud häid tulemusi ELi abimeetmete ettevalmistamisel. Kaubandusabi puhul on EL toetanud ka kaubandusvajaduste hindamist, diagnostilisi uuringuid ja kaubandusstrateegiate väljatöötamist sihtotstarbeliste programmide kaudu Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikides.

2.2. Protsessi tugevdamine tänu varastele saavutustele

Üleminekuprotsessiga kaasneva ebakindluse ja ebastabiilsuse tõttu on oluline saavutada võimalikult vara märgatavaid edusamme, et tekitada usaldust ning suurendada poliitilist stabiilsust ja sotsiaalset ühtekuuluvust. Kui koostatakse pikaajalisi strateegiaid, võivad sellised saavutused olla seotud järgmiste valdkondadega: põhilised demokraatlikud õigused ja vabadused, sealhulgas kultuurilised õigused, töökohtade loomine ja majanduskasvu takistuste kõrvaldamine, avalike teenuste, sealhulgas põhiliste sotsiaalteenuste osutamine, vara tagasinõudmine ja elatusvahendite taastamine, eelkõige konfliktijärgses olukorras.

Demokraatliku valitsemistava puhul on headeks näideteks valdkondadest, kus võib saavutada kiiret edu, sõnavabadus ja usaldusväärsed valimised (vt Tuneesia näide¹²), representatiivne ja seaduspärane põhiseaduslik kogu ning uue põhiseaduse vastuvõtmine kaasava protsessi tulemusena. Nagu praegused ja eelmised ELi laienemisprotsessid on näidanud, saab kodanike usaldust õigusriigi põhimõtte ja inimõiguste kaitsmise vastu tugevdada asjaomaste institutsioonide konkreetse toetamise ja sõltumatute järelevalveasutuste loomise teel, aga ka tagades parema juurdepääsu teabele ja andmetele peamiste majandusküsimuste kohta.

Üleminek demokraatiale võib lühiajaliselt nõrgestada majandustegevust, vähendada tööhõive määra ja makromajanduslikku stabiilsust. On oluline võtta meetmeid ja rakendada projekte, mis aitavad käivitada kiired positiivsed muudatused **sissetulekuvõimaluste loomise, sotsiaalse kindlustunde ja põhiteenuste osutamise** valdkonnas ning suudavad kaitsta jätkusuutmatu vaesuse suurenemise vastu. See on sageli vajalik, et pakkuda toetust pikaajalise mõjuga majandusreformidele või aidata vähemalt ületada vastuseisu muudatustele. Näiteks võib kasutada fonde ja projekte, millega edendatakse töökohtade loomist VKEde ja mikrorediidi skeemide¹³ arendamise kaudu. Samuti võib reforme hõlbustada tööstuse tasandil, eelkõige kui on olemas potentsiaal kiireks arenguks ja märgatavate tulemuste saavutamiseks sissetuleku ja töökohtade loomise alal.

Programmid, mille eesmärk on kiire töökohtade loomine ja lühiajalised töösuhted, peaksid siiski sisaldama kutsekoolitusega tegelevate asutuste ja töövahendustalituste pikemaajalisi järelmeetmeid, mis aitaksid programmis osalejatel leida kindla töökoha. Kiirete tulemuste taotlemine peaks põhinema töökohtade loomise pikemaajalistel strateegiatel ega tohiks tekitada uusi erahuvidest lähtuvaid tavaid ja jätkusuutmatuid olukordi.

Julgeoleku valdkonnas on sageli vaja võtta viivitamata meetmeid, et stabiliseerida pärast võimalikku konflikti olukord riigis ning hoida ära selle halvenemine ja tagasilöögid üleminekuprotsessile. ELi toetuse kohta on väga erinevaid edukaid näiteid, mis hõlmavad rahuläbirääkimisi ja järelevalvet (laienemisprotsessis osalevad riigid, Gruusia, Acehi järelevalvemissioon); piirihalduse toetamist (laienemisprotsessis osalevad riigid, Liibüa); politseinike koolitamist (laienemisprotsessis osalevad riigid, Afganistan), rahvusvahelise tsiviilhalduse või politsei ja kohtute tegevuse ajutist tagamist (Euroopa Liidu õigusriigimissioon Kosovos¹⁴) ning ÜRO tegevuse toetamist, näiteks ELi sõjalise üleminekuoperatsiooni teel (Tšaad ja Kongo DV) või abistades ÜRO järelevalvemissioone, nagu Süürias.

¹² Vt talituste töödokumendi punkt 1.2.1.

¹³ Samas, punkt 2.1.5.

¹⁴ Kõnealune määratlus ei piira Kosovo staatust käsitlevaid seisukohti ning on kooskõlas ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1244 ja Rahvusvahelise Kohtu arvamusega Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni kohta.

2.3. Stiimulite, piirangute ja tingimuslikkuse kohaldamine

Stiimulid, piirangud ja tingimuslikkus ei saa olla reformide peamiseks tõukejõuks, kuid need saavad protsessi toetada. Niisuguseid meetmeid sisaldavad mitmed ELi välispoliitika raamistikud, nagu laienemispoliitika, Euroopa naabruspoliitika ning Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikidega sõlmitud Cotonou leping. Need meetmed võivad olla rahalised (näiteks abi), majanduslikud (kaasamine Euroopa võrgustikesse ja poliitikadialoogidesse) või poliitilised (poliitiline dialoog), samuti positiivsed või negatiivsed (näiteks sanktsioonide kehtestamine või kaotamine). Näiteks laienemispoliitika puhul alustatakse ühinemisläbirääkimisi ainult teatavatel tingimustel, nagu demokraatia, õigusriigi põhimõtte, inimõigused ning vähemuste austamine ja kaitse. Kaubanduspoliitikas sisaldab üldine soodustuste süsteem stiimuleid, mis võivad kaudselt reforme toetada, kuigi see ei ole süsteemi poliitiline eesmärk, arvestades muu hulgas, et kaubandusmeetmed peavad olema kooskõlas WTO eeskirjadega.

Sanktsioonid ja piiravad meetmed

ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames tehtavate ulatuslikumate poliitiliste algatuste osaks olevad sanktsioonid võivad olla vahendiks, mis aitab säilitada aktiivse poliitika muudatuste ja ülemineku tagamiseks olukorras, kus muidu on kiire tagasimineku oht. Sanktsioonid tuleks võimaluse korral alati kehtestada ÜRO tasandil, et tagada samalaadsete meetmete kohaldamine ja rakendamine võimalikult suure hulga riikide poolt. ELi iseseisvad meetmed võivad ÜRO sanktsioone suunatult ja õigeaegselt täiendada. Kui ÜROs ei ole võimalik saavutada poliitilist kokkulepet, saab ELi iseseisvaid meetmeid kasutada surve avaldamiseks teatavale riigile või teatavas olukorras.

Kui toimuvad positiivsed muutused, on ELi meetmete rakendamine võimalik kiiresti lõpetada või meetmeid muuta, et toetada ja julgustada üleminekuprotsessi. Teatavate meetmete kohaldamist võib siiski jätkata, et ennetada ohte või kahjulikku mõju üleminekuprotsessile. Samuti võib meetmed peatada, et tunnustada kõnealustes riikides toimunud positiivseid muutusi, kuid säilitada samas võimaluse avaldada survet, et olukord paraneks ka edaspidi.

Stiimulipõhine lähenemisviis

ELi laienemispoliitika osana kohaldatud stiimulipõhised lähenemisviisid on andnud positiivseid tulemusi, näiteks Lääne-Balkanil. Edusammud ELiga ühinemiseks on seotud konkreetsete reformidega. Näiteks enne kui Montenegro sai alustada ühinemisläbirääkimisi, pidi ta täitma mitu tähtsat tingimust, mis olid esitatud komisjon arvamuses ELi liikmeks saamise taotluse kohta. Nende tingimuste hulka kuulusid õigusriigi põhimõtte ja inimõigustega seotud olulised aspektid. Viie Lääne-Balkani riigiga viisanõude kaotamise üle peetud dialoogi aluseks olid üksikasjalikud tegevuskavad, mis sisaldasid konkreetseid näitajaid, ja selle dialoogi tulemusena toimusid edusammud sellistes valdkondades nagu dokumentide turvalisus ning võitlus korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevusega, samuti piirikontroll ja rändepoliitika.

Ka Euroopa naabruspoliitikas järgitakse põhimõtet „rohkem rohkema eest”. Riigid, kus konkreetset, mõõdetavad reformid on põhjalikumad ja toimuvad kiiremini, saavad ELilt suuremat toetust. Uue stiimulipõhise lähenemisviisi kajastamiseks loodi kaks katusprogrammi, et pakkuda täiendavaid vahendeid põhimõttel „rohkem rohkema eest”: programm partnerluse, reformi ja kaasava majanduskasvu toetuseks (SPRING)

lõunanaabruses (näiteks Tuneesia¹⁵) ning idapartnerluse integratsiooni- ja koostööprogramm (EaPIC) idanaabruses. Programmidest rahastatakse algatusi, mis on suunatud eelkõige demokraatlike reformide ja kaasava sotsiaal-majandusliku arenguga seotud uute ülesannete lahendamiseks.

Samalaadset lähenemisviisi võiks kasutada ka mujal kui ELi naabruses asuvates riikides, kus kriiside lahendamiseks ja kodanikuühiskonna toetuseks ning kohalike ametiasutuste koostöö ja inimestevahelised kontaktide edendamiseks võetavate meetmete suhtes ei kohaldata praegu põhimõtet „rohkem rohkema eest”.

Stiimulipõhine lähenemisviis, mida kohaldatai kümnenda Euroopa Arengufondi raames rakendatud valitsemistava algatuse osana Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikides, oli ainult osaliselt edukas. Üks põhjusi oli see, et algses vahendite eraldamises ei võetud piisavalt arvesse partnerriikide erinevusi ega teostatud piisavat järelevalvet tulevaste reformidega seotud kohustuste täitmise üle, mis omakorda vähendas reformide mõju valitsemistavale.

Kõnealustes eri valdkondades saadud kogemused on näidanud, et tõhus järelevalve valitsuse edusammude üle ja avatud teavitamine nendest on keskse tähtsusega reformiprotsessi edendamisel ja need võivad mängida otsustavat rolli partnerriikide motiveerimisel, et veelgi kiirendada reformide elluviimist. Seda mõju võib veelgi suurened, kui protsessi on kaasatud mitu sidusrühma ja üldsusele antakse teavet valitsuse tegevuse kohta (vt Benini näide¹⁶).

Reformide edendamisel tuleks arvestada järgmiste kogemustega:

- stiimulid tuleks juba alguses üheselt kindlaks määrata ning neid tuleks anda tegelike saavutuste ja tulemuslikkuse eest;
- eelistada tuleks tööprogramme, millega edendatakse riikide isevastutust ning seega ka endale võetud kohustust saavutada tulemusi ja tagada nende mõju;
- tulemuste saavutamise üle tuleks teostada korrapärast järelevalvet ja puudused tuleks asjakohaste meetmetega kõrvaldada;
- valitsuse edusamme tuleks tutvustada laiale üldsusele avatud arutelude käigus ning
- kõikide oluliste sidusrühmadega tuleks pidada dialoogi.

2.4. Kõikide oluliste sidusrühmade kaasamine

ELiga viimase kümne aasta jooksul liitunud liikmesriikide ja praegu laienemisprotsessis osalevate riikide kogemus näitab, et edukaks üleminekuks on vaja ühiskonna laialdast toetust. Kodanikuühiskonnal, kohalikel ametiasutustel ja paljudel valitsusvälistel osalejatel (sealhulgas sotsiaalsed ja majanduspartnerid, tarbijate ühendused ja erasektor) on riigis reformide elluviimisel oluline roll, sest nad juhivad tähelepanu olemasolevatele puudustele, teevad ettepanekuid konkreetsete lahenduste kohta ja avaldavad ametiasutustele survet üleminekuprotsessi jätkamiseks.

¹⁵ Vt talituste töödokumendi punkt 2.1.4.

¹⁶ Samas, punkt 2.1.4.

ELi roll toetajana ei piirdu ainult komisjoni, Euroopa välisteenistuse ja liikmesriikide tegevusega. Tähtis ülesanne on ka teistel ELi institutsioonidel, nagu Euroopa Parlamendil, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel ja Regioonide Komiteel¹⁷.

Konkreetne toetus kodanikuühiskonnale

ELil on eri vahendid kodanikuühiskonna organisatsioonide toetamiseks, sealhulgas ühinemiseelse abi rahastamisvahend, laienemisprotsessis osalevate ja naaberriikide kodanikuühiskonna rahastamisvahendid, demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend, Euroopa demokraatia rahastu, arengukoostöö rahastamisvahendi raames temaatiline programm valitsusväliste osalejate ja kohalike ametiasutuste jaoks ning suutlikkuse arendamise programmid nii Euroopa Arengufondi kui ka arengukoostöö rahastamisvahendi raames. ELi laienemispoliitika kohaldamisel saadud kogemus näitab, et on oluline luua soodne keskkond (õiguslik raamistik, rahastamiseskirjad ja poliitilisse konsultatsiooniprotsessi kaasamise kord), mis võimaldab riigi kodanikuühiskonnal jätkusuutlikult areneda. Seetõttu on kõik ELi kõnealuse valdkonna vahendid töötatud välja nii, et toetada osalejaid nende suutlikkuse ja tugevate külgede alusel asjaomastes valdkondades, ning seepärast on need vahendid otsustava tähtsusega näiteks sotsiaal-majanduslike probleemide, poliitiliste vaidluste või huvide konfliktide lahendamiseks.

Kodanikuühiskonna organisatsioonide platvormid ja võrgustikud on osutunud oluliseks kodanikuühiskonna mõju tugevdamise vahendiks. Soodsat keskkonda tuleks käsitleda poliitilistes dialoogides partnerriikide valitsustega, et tagada kodanikuühiskonna organisatsioonidele tegevusruum. Kui see ei ole võimalik, saab kodanikuühiskonda toetada demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahendi raames, sest vajaduse korral saab seda rahastamisvahendit kasutada ilma valitsuse nõusolekuta.

Teatis kodanikuühiskonnaga tehtava koostöö kohta on kavas esitada 2012. aasta teises pooles.

Kaasavad dialoogid ja arutelud

Poliitikadialoogidel on oluline roll, et aidata partnerriikidel poliitilised, sotsiaalsed ja majanduslikud reformid edukalt ellu viia. Korrapärased kohtumised laienemisprotsessis osalevate riikide esindajatega on stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessis olulise tähtsusega ning neid toetatakse veelgi riigipõhiste dialoogide kaudu, nagu kohtusüsteemi käsitlev struktureeritud dialoog Bosnia ja Hertsegoviinaga. Vajaduse korral võivad dialoogide pidamist hõlbustada ELi delegatsioonid ja neile võib kaasa aidata liikmesriikide osalus.

EL pidas varem partneritega poliitikadialooge eelkõige riigi tasandil. Kuid positiivseid kogemusi on andnud ka dialoogid mitmete sidusrühmadega. Kodanikuühiskonna ja kohalike ametiasutuste arengusse kaasamist käsitlev struktureeritud dialoog on inspireeriv näide. Samuti väärib mainimist 2011. aastal komisjoni poolt laienemisprotsessi raames korraldatud konverents „Speak Up!”, kus kohtusid ajakirjanikud ja meedia esindajad, et arutada probleeme, mis on seotud sõna- ja meediavabadusega Lääne-Balkanil ja Türgis. Laienemisprotsessis osalevate riikide kodanikuühiskond annab väärtusliku panuse Euroopa Komisjoni iga-aastastesse eduaruannetesse ja ühinemiseelse abi rahastamisvahendist rahastatavate projektide ettevalmistamisse.

EL peaks aktiivselt edendama kaasavamaid poliitikadialooge ja toetama arvukate sidusrühmade osalust reformiprotsessis (vt Euroopa Arengufondi raames rakendatud

¹⁷ Samas, punkt 2.1.3.

valitsemistava algatus Benini puhul¹⁸); heaks näiteks on laienemisprotsessis osalevates riikides kohaldatav kord. Täielikult tuleks ära kasutada vahendid poliitiliste jõudude ja kodanikuühiskonna toetamiseks kõnealuses kontekstis, võttes nõuetekohaselt arvesse selliseid tundlikke küsimusi nagu õiguspärasus, vastutus ja esindatavus.

ELi peaks üleminekuriikidel aitama konsulteerida (tulevaste) poliitikas osalejate, kohalike ametiasutuste ja eespool nimetatud arvukate valitsusväliste osalejatega. Samuti on oluline kaasata teatavaid ühiskonnarühmi, nagu noored, naised ja tõrjutud rühmad (vähemused, vaesed, ümberasustatud inimesed). Majandusreformide ja eelkõige erasektori arengu seisukohast on olulise tähtsusega aktiivne avaliku ja erasektori dialoog.

2.5. Teadmiste vahetamise ja arengusuutlikkuse edendamine

Teadmiste vahetamise vahendid

Üleminekut käsitlev andmebaas (**European Transition Compendium**), mis loodi üleminekut käsitleva teabe levitamiseks, on tehtud kättesaadavaks interaktiivse sidusandmebaasi kaudu ja seda saavad kasutada sidusrühmad kogu maailmas.

Komisjon peaks looma **ulatuslikuma platvormi** või võrgustiku, et jagada arengumaade, teiste abiandjate, tärkava turumajandusega riikide, kodanikuühiskonna, erasektori ja teiste oluliste sidusrühmadega teavet demokraatialle ülemineku kohta. Selle platvormi võiks teha kättesaadavaks olemasoleva veebisaidi capacity4dev kaudu.

Mestimine ja suutlikkuse arendamine

2011. aasta novembris Lõuna-Koreas Pusanis toimunud abi tõhususe kõrgetasemeline foorum tähistas nihet suutlikkuse arendamise ajakohasema käsituse suunas, mille kohaselt ei ole tegemist mitte ainult tehnilise abi ja koolitusega, vaid ka toetusega muudatustele ja reformidele, sealhulgas paremale juurdepääsule teadmistele.

Toetades üleminekuprotsessi, peaks EL edendama suutlikkuse arendamist ja tehnilist koostööd partneritega. Inspiratsiooni võib ammutada laienemispoliitika raames välja töötatud uuenduslikest vahenditest, mida juba kasutatakse ka naabruspoliitikas. Selliste vahendite hulka kuuluvad eelkõige:

- **TAIEX** (tehniline abi ja teabevahetus), mis pakub toetust ELi avaliku sektori oskusteabe jagamisel, toetades ELi õigusaktide ühtlustamist, kohaldamist ja täitmise tagamist;
- **mestimine**, mis aitab kaasa institutsioonide arengule, toetades abi saavate riikide avalik-õiguslike institutsioonide ja vastavate ELi liikmesriikide asutuste partnerlusi. Koos programmiga **SIGMA** (toetusprogramm valitsemise ja juhtimise täiustamiseks) on mestimine toetanud avaliku halduse reforme ja aidanud luua abi saavates riikides tänapäevased ja tõhusad haldusasutused ;
- **terviklik institutsioonide väljaarendamise** programm, mis on loodud idapartnerluse raames, käsitleb eelkõige institutsioonilisi reforme valdkondades, mis

¹⁸ Samas, punkt 2.1.4.

on seotud ELiga sõlmitud uute kahepoolsete lepingutega¹⁹. Iga riik määras terviklikus institutsioonide väljaarendamise programmis kindlaks oma olulisimad ülesanded, mis reformidega seoses tuleb lahendada, ja koostas tervikliku institutsiooniliste reformide kava.

Lisaks naabruspoliitikale on leitud ka ajutisi lahendusi, et kaasata eri välispoliitikavahendite raames eksperdiarvamusi, näiteks stabiliseerimisvahendi raames kasutatud eksperdiabi või arengukoostöö rahastamisvahendi raames loodud algatus MIEUX (Migration EU Expertise), et ergutada teadmiste ja oskusteabe vahetamist partnerite vahel abi saavates riikides.

2.6. Koostöö liikmesriikide, teiste abiandjate ja organisatsioonidega

EL ja tema liikmesriigid peaksid üleminekuühiskondi toetades üha enam tegutsema tervikuna. Nii saaks vältida kattuvat tegevust, tegematajätmisi või vastuolusid ning suurendada ELi tegevuse mõju ja tõhusust. Nad peaksid püüdlema suurema sisemise sidususe ja sünergia poole oma dialoogis, programmides ja meetmetes ning kasutama vajaduse korral ühist kavandamist. Laienemisprotsessi käigus ellu viidud edukad reformid ei ole ainsad julgustavad saavutused demokraatia toetamise valdkonnas. Muu hulgas väärivad märkimist ka:

- ELi tegevuskava demokraatia toetamiseks, millega luuakse ELi ühist arusaama, lähenemisviisi ja programmitööd hõlmav raamistik (näiteks Boliivias ja Tuneesias);
- ELi riigipõhised inimõiguste strateegiad, mis koostati komisjoni, Euroopa välisteenistuse ja liikmesriikide ühistööna, ning
- kavandatud ühised raamdokumendid, kus määratakse partnerriigiga suhtlemiseks kindlaks ühine strateegiline lähenemisviis kõikides poliitikavaldkondades. Raamdokumendid võivad pakkuda erilist huvi seoses ELi poliitikameetmete koordineerimisega üleminekuprotsessis.

Üleminekuprotsessi toetamisel peaks EL uurima võimalust teha **kolmepoolset koostööd** või muud koostööd arenguriikidega, kellest on saanud arengukoostöös osalejad ja kellel on hiljutine kogemus demokraatiale üleminekuga.

Samuti peaks ta püüdma tõhustada koostööd **piirkondlike organisatsioonide** ja **piirkondlike võrgustikega**, kes võivad mõju avaldada ja olla olulisteks katalüsaatoriteks reformide kindlustamisel ja piirkondlikus integratsioonis oma piirkonnas. Nende hulka võivad kuuluda piirkondlikud parlamentaarsed assambleed või piirkondlikud valimiskomisjonid, kes võivad kaasa aidata põhiseaduslike, valimis- ja suutlikkuse arendamise protsesside toimumisele oma piirkonnas ning toetuda oma tegevuses piirkondlikule parimale tavale. See suurendaks välistoetuse õiguspärasust. Kõnealused organisatsioonid võivad mängida ka olulist rolli järelevalve teostamisel demokraatia kehtestamiseks tehtavate edusammude üle.

Enamikul peamistel piirkondlikel organisatsioonidel on demokraatiahartad või samalaadse sisuga vahendid ja nad on valmis tegema süstemaatilisemat piirkondadevahelist koostööd. EL on oma ja liikmesriikide kogemustest tulenevalt niisuguste organisatsioonide jaoks enesestmõistetav partner.

¹⁹ Assotsieerimislepingud, põhjalikud ja laiaulatuslikud vabakaubanduspiirkonnad, viisalihtsustus- või viisanõude kaotamise lepingud ja tagasivõtulepingud.

EL toetab **rahvusvaheliste organisatsioonide** (sealhulgas ÜRO ja Euroopa Nõukogu) algatusi, mille eesmärk on toetada poliitilisi protsesse, tugevdada demokraatiat ja edendada sotsiaal-majanduslikku arengut üleminekuriikides. Julgeolekuvaldkonnas näiteks teeb EL tihedat koostööd rahvusvaheliste ja piirkondlike osalejatega, nagu ÜRO, Araabia Liiga, Aafrika Liit ja Kagu-Aasia Maade Assotsiatsioon. Ka paljud partnerriigid annavad oma panuse ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonidesse ja operatsioonidesse. Pikaajaliste sidemete sõlmimine julgeoleku- ja kaitsepoliitika valdkonnas ELi partneritega, sealhulgas lõuna- ja idanaabritega, võib aidata kaasa ka nende sisemiste muudatuste ja demokratiseerimisprotsessi kindlustamisele ning seega ka parandada piirkonna julgeolekut ja stabiilsust.

Kokkuvõte

ELil juba on hulk kasulikke poliitikameetmeid ja vahendeid, et toetada demokraatia teele asuvaid üleminekuriike kogu maailmas. Kõnealused meetmed ja vahendeid on edukalt välja töötatud ja neid on kasutatud eelkõige, kuid mitte ainult ELi vahetutes naaberriikides. Need hõlmavad stiimuleid esmasteks ja jätkureformideks ning reformide kavandamise, rakendamise ja jätkusuutlikkuse saavutamise toetamist. EL võib mängida kesket rolli, aidates luua soodsa keskkonna edukate demokraatlike ja majanduslike üleminekuprotsesside jaoks oluliste tegurite toetamiseks, nagu mitmesugused demokraatias osalejad, ettevõtted, investeeringud, kaubandus ja sotsiaalkaitse.

Need vahendid ja meetodid peaksid moodustama ühtse osa ELi üldraamistikust, et toetada partnerriike, eelkõige üleminekuprotsessi alguses. Kogemus näitab, et üleminekuprotsessi eest peaks vastutama eelkõige riik ja selle kodanikud, kuid kogemus näitab ka, et ELil on pakkuda väärtuslikke teadmisi, mida tuleb loomulikult kohandada ükskõik kus maailmas asuva partnerriigi vajadustele ja soovidele, ning need moodustavad osa ulatuslikumast ELi poliitilise, majandusliku ja muu toetuse paketist. Selleks on EL valmis rakendama kõik oma vahendid ja täiustama oma rakendusmeetmeid ja -meetodeid, et veelgi suurendada oma toetuse mõju.