

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A civil társadalom szerepe az EU–Montenegró közötti kapcsolatokban

(2011/C 18/03)

Előadó: **Vladimíra DRBALOVÁ**

2009. július 14-i levelében Margot WALLSTRÖM és Olli REHN biztos felkérte az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, hogy dolgozzon ki feltáró véleményt a következő tárgyban:

A civil társadalom szerepe az EU–Montenegró közötti kapcsolatokban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Külkapcsolatok” szekció 2010. április 12-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. április 28–29-én tartott, 462. plenáris ülésén (az április 28-i ülésnapon) 101 szavazattal, 6 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Ajánlások e vélemény súlyának alátámasztására, mind Montenegró, mind pedig az európai intézmények számára:

A montenegrói parlament részére:

1.1 Parlamenti rendeletben kellene meghatározni a nem kormányzati szervezetek képviselőinek az EU Integrációs Nemzeti Tanácsba⁽¹⁾ történő kinevezését szabályozó eljárást, amelyet az uniós ügyekben tapasztalattal rendelkező nem kormányzati szervezetek hitelességének és legitimitásának világos kritériumaira kellene alapozni.

1.2 Az önkéntességről szóló, még el nem fogadott törvényt a nem kormányzati szervezetek álláspontjának figyelembevételével kellene kidolgozni.

A montenegrói kormány részére:

1.3 A kormánynak meg kell erősítenie a korrupció elleni küzdelmet, összhangban az elért haladásról szóló európai bizottsági jelentésben megfogalmazott ajánlással. Számos területen még mindig elterjedt a korrupció, és ez továbbra is igen súlyos problémát jelent.

1.4 Fokozni kellene a montenegrói kormány és a nem kormányzati szervezetek közötti együttműködésről szóló és már elfogadott nemzeti stratégia végrehajtását. Világos mechanizmusok kialakításával biztosítani kellene, hogy a meglévő szabályozás szellemével összhangban a nem kormányzati szervezetek tényleges képvisellett rendelkezzenek a különböző testületekben, különösképpen a tervekben szereplő, a nem kormányzati szervezetekkel való együttműködéssel foglalkozó tanácsban, miközben e képviselők megválasztása nem a kormány feladata lenne, csak azt kellene ellenőrizni, hogy megfelelnek-e a jogosultsági kritériumoknak.

⁽¹⁾ Az EU Integrációs Nemzeti Tanács a parlament keretén belül működik, a parlamenti képviselőkön kívül azonban tagjai az igazságügy, a nem kormányzati szervezetek, a Montenegrói Egyetem, a Montenegrói Tudományos Akadémia, a Szociális Tanács és a Miniszterelnöki Hivatal képviselői is.

1.5 A nem kormányzati szervezetekkel való együttműködés meglévő hivatala igen korlátozott emberi és technikai forrásokkal rendelkezik, ami nem elegendő sem a nem kormányzati szervezetek megfelelő támogatására, sem pedig arra, hogy továbbfejlesztésüket biztosítsa Montenegróban. Kiemelt prioritást kell biztosítani a nem kormányzati szervezetekkel foglalkozó, e szervezetek valódi képviselőinek részvételével megalakuló kormányzati tanács felállításának.

1.6 Világosan meg kellene határozni a nem kormányzati szervezetekre vonatkozó adószabályokat, adott esetben pedig kísérő törvényeket kellene bevezetni. Emellett hatékonyabban be kellene vonni a nem kormányzati szervezeteket a törvénytervezetetről folytatott nyilvános vitákba, annak érdekében, hogy részt tudjanak venni a montenegrói joganyagok az EU-normákhoz és bevált gyakorlatokhoz való igazításában. Ugyanez vonatkozik a nemzeti integrációs terv és az IPA-programok aktualizálására is.

1.7 Aktualizálni kell és az illetékes testület honlapján nyilvánosságra kell hozni a nem kormányzati szervezetek nyilvántartását, hogy hozzáférhető legyenek a nem kormányzati szervezetek számára vonatkozó pontos adatok, és így megszűnjön a további manipuláció lehetősége ebben a kérdésben. Valamennyi nem kormányzati szervezetnek rendszeresen közzé kellene tennie beszámolóját és pénzügyi jelentését, hozzájárulva így a társadalom átláthatóságának átfogó folyamatához és növelve saját hitelességüket. El kell fogadni egy megfelelő jogalapot, vagyis a gazdálkodás, a halászat és az egyéb önfoglalkoztató szakmák területén végzett üzleti tevékenységet szabályozó jogszabályokat, emellett a munkavállalákon túl is mindenkire ki kellene terjeszteni a szakszervezethez való csatlakozás jogát.

1.8 A szakszervezetek reprezentativitásáról szóló, még függőben lévő törvénytervezetnek olyan jogi keretet kell alkotnia, amely a szakszervezetek reprezentativitása vonatkozásában átlátható és nem diszkriminatív kritériumokat állapít meg, emellett pedig elősegíti a szakszervezeti pluralizmust az országban. A szakszervezetek esetében meghatározottakhoz hasonlóan a törvénynek a munkaadói szervezetek reprezentativitásának részletes kritériumait is tartalmaznia kellene.

1.9 A fontos gazdasági és szociális problémák kezelése érdekében a kormánynak hasznosítania kell a Szociális Tanács működésében rejlő lehetőségeket, hatékony eszközként alkalmazva azt a szociális partnerek tájékoztatása és a velük folytatott konzultációk során.

1.10 A kormánynak meg kell nyitnia a kormányzati Európai Integrációs Bizottságot a szociális partnerek képviselői előtt, és fokozatosan be kell vonnia őket az ország uniós integrációjának folyamatába.

Az Európai Bizottság részére:

1.11 Új – a civil társadalom fejlődésére és a szociális párbeszédre vonatkozó – mutatókat kell alkalmaznia a nyomon követési folyamatban, hogy ezáltal is biztosítva legyen a civil társadalom jobb és hatékonyabb bevonása az előcsatlakozási folyamatba.

1.12 Továbbra is támogatnia kell a civil társadalmi partnersegeket és a kapacitásfejlesztést, be kell vonnia a civil társadalmat az IPA-programokba, amint pedig Montenegró megkapja a tagjelölt státust, támogatnia kell az EU–Montenegró Közös Konzultatív Bizottság felállítását.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság:

1.13 Az EGSZB folytatja az együttműködést a montenegrói szervezett civil társadalommal, támogatást kell nyújtania számára az előcsatlakozási folyamatban, és konkrét lépéseket kell tennie az EU–Montenegró Közös Konzultatív Bizottság felállítására érdekében.

2. Alapvető tények és számok Montenegróról

2.1 A Jugoszláv Föderáció 1989-et követő felbomlása bizonytalan helyzetbe hozta Montenegrót. 1991 és 1992 között Szlovénia, Horvátország, Bosznia és Hercegovina, valamint Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság is függetlenné vált Jugoszláviától. 1992. április 27-én Belgrádban Szerbia és Montenegró képviselői közösen elfogadták a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság alkotmányát. Bár Montenegró megerősítette politikai kötődését Szerbiához, az országban tovább élt a különálló montenegrói identitás tudata. 2003. február 4-én elfogadták Szerbia és Montenegró Államközösség Alkotmányos Chartáját.

2.2 2006. május 21-én Montenegró Köztársaság sikeres referendumot tartott a függetlenségről, június 3-án pedig az ország kikiáltotta a függetlenséget.

2.3 13 812 km²-nyi területével és 620 145 fős lakosságával Montenegró a Nyugat-Balkán legkisebb országa, ami a szélesebb regionális geostratégiai és politikai kontextusban is befolyással van helyzetére.

2.4 A társadalom többnemzetiségű összetételét mindig is az ország egyik fő előnyeként méltatták. A többséget a montenegróiak alkotják (43,16 %), őket a szerbek (31,99 %), a bosnyákok

(7,77 %), az albánok (5,03 %), a muszlimok ⁽²⁾ (3,97 %), végül pedig a horvátok (1,10 %) követik.

2.5 Az egy főre eső GDP 4 908 euró (az EU-átlag 43 %-a), a munkanélküliségi ráta pedig 16,8 % volt 2008-ban ⁽³⁾. Az átlagos nettó jövedelem 416 euró ⁽⁴⁾ volt, a polgárok 12,2 %-a azonban kevesebb mint havi 116 euróból élt, 4,7 %-uk pedig rendkívüli szegénységben tengődött. A fogyasztói árak inflációja 9 % volt 2008-ban. 2009-ben az államadósság 1 071,1 millió euró, vagyis a GDP 34,7 %-a ⁽⁵⁾ volt, miközben a belföldi adósságállomány 426 millió euró (13,8 %), a külföldi adósságállomány pedig 645,2 millió euró (20,9 %) volt. A felnőtt írni-olvasni tudók aránya 97,5 % volt.

3. Az EU és Montenegró közötti kapcsolatok

3.1 A Montenegró előtt álló jelenlegi legfőbb kihívások közé sorolható az állam- és intézményépítés, az EU által megállapított normák és kritériumok teljesítése, végül pedig valamennyi társadalmi csoport teljes körű bevonásával a működőképes jogállam kiépítése. Ezek a kihívások ugyanannak a folyamatnak a részei és kölcsönösen erős hatást gyakorolnak egymásra, ezért ennek a kölcsönhatásnak a keretén belül kell értelmezni őket.

3.2 Az EU és Montenegró közötti kapcsolatok az Európai Közösség és annak tagállamai, valamint a Montenegró közötti **stabilizációs és társulási megállapodáson (STM)**, valamint a **kereskedelemtől és a kereskedelemmel kapcsolatos kérdésekről szóló, 2007 októberében aláírt ideiglenes megállapodáson alapulnak**. Montenegró haladást könyvelhet el az **európai partnerség** végrehajtásában.

3.3 2007 óta az ország előcsatlakozási pénzügyi támogatásban részesül az **előcsatlakozási támogatási eszközön (IPA)** keresztül, amelyet a podgoricai új EU-delegáció kezel. Az előcsatlakozási támogatási eszköz I. és II. alkotóelemének keretén belül Montenegró 2007-ben 31,4 millió eurót, 2008-ban 32,6 millió eurót, 2009-ben pedig 33,3 millió eurót kapott.

3.4 A regionális együttműködés és a jószomszédi kapcsolatok az **Európai Unió felé vezető folyamat** szerves részét képezik. Montenegró részt vesz a regionális kezdeményezésekkel kapcsolatos munkában, ideértve a **délkelet-európai együttműködési folyamatot (SEECF)** is, amelynek **2010–2011-ben az elnökségi feladatait is ellátja majd**, valamint a **Regionális Együttműködési Tanácsot (RCC)**, amely a **Délkelet-Európai Stabilitási Paktum helyét vette át**, célja pedig az együttműködés keretén belül a regionális kezdeményezések hangsúlyosabbá tétele. 2009-ben Montenegró töltötte be a Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (CEFTA) elnöki szerepét, valamint tagja az Energiaközösségről szóló szerződésnek és a közös európai légiközlekedési megállapodásnak is (ECAA).

⁽²⁾ Hivatalos népszámlálás eredménye. E népszámlálás során a montenegrói muszlimokat etnikai csoportként kezelik, a volt Jugoszláviában követett gyakorlatnak megfelelően.

⁽³⁾ Eurostat.

⁽⁴⁾ Monstat, <http://www.monstat.org/Mjesecna%20saopstenja.htm>

⁽⁵⁾ Gazdasági és adóügyi program 2009–2012, 2010. január 21.

3.5 Montenegró tovább erősíti jó kétoldalú kapcsolatait a szomszédos országokkal és az EU tagállamaival. A szomszédos országokkal különösen a határokon átnyúló együttműködés (négy határokon átnyúló együttműködési program Bosznia és Hercegovinával, Albániával, Szerbiával és Horvátországgal), a tudomány és technológia (Albánia), a kisebbségvédelem (Horvátország), valamint a kettős állampolgárság (Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság) területén erősödött az együttműködés. A Szerbiához fűződő kapcsolatokat továbbra is beárnyékolja Koszovó függetlenségének Montenegró általi elismerése⁽⁶⁾. Törökországgal változatlanul jó kapcsolatokat ápol az ország. Megállapodást írtak alá a szabadkereskedelem, valamint a kétoldalú védelmi együttműködés tárgyában. Tovább fejlődtek a kétoldalú kapcsolatok Olaszországgal, amely Montenegró fő uniós kereskedelmi partnere. A régióon belül továbbra is Szerbia a fő kereskedelmi partner, Montenegró teljes kereskedelmi forgalmának egyharmadát adja.

3.6 A nemzetközi porondon elfoglalt helyét tekintve Montenegró folyamatos haladást könyvelhet el. Tagja lett az Egyesült Nemzetek Szövetségének, az EBESZ-nek, az IMF-nek, az Európa Tanácsnak, valamint néhány más regionális és nemzetközi szervezetnek. A kormány kinyilvánított végső célkitűzése az EU-hoz való csatlakozás, amit a közvélemény túlnyomó része is támogat⁽⁷⁾.

3.7 **A Montenegró által elért haladásról készített 2009. évi jelentés**⁽⁸⁾ ismerteti a Montenegró és az EU közötti kapcsolatokat, megvizsgálja az országnak a **koppenhágai politikai kritériumok** teljesítése terén elért haladását, elemzi Montenegró gazdasági helyzetét, és áttekinti az országnak az európai normák végrehajtására, vagyis arra vonatkozó képességét, hogy fokozatosan összhangba hozza joganyagát és politikáit a közösségi vívmányokkal. Ugyancsak kitér az ország által meghozott valamennyi, a pénzügyi és gazdasági válság leküzdése érdekében meghozott intézkedésre.

3.8 Habár a jelentés sok területen jelentős haladást állapít meg, **a montenegrói közigazgatás, az igazságszolgáltatás és a korrupcióellenes politikák** továbbra is a jövő fő kihívásait jelentik.

3.9 A kormány tovább ésszerűsítette európai integrációs tevékenységeit, fenntartva az új joganyag elfogadásának kiemelten gyors ütemét. Világosan meg kell különböztetni azonban az új joganyag kidolgozását és elfogadását, amire általában ésszerű határidőn belül sor kerül, és az esetek túlnyomó többségében jó minőségben, valamint ennek végrehajtását, ahol gyakran nem elégségesek a források vagy nincs meg a szükséges politikai akarat.

⁽⁶⁾ Az ENSZ BT 1244/1999. sz. határozata értelmében.

⁽⁷⁾ Az elmúlt néhány évben folytatott közvélemény-kutatások alapján a montenegrói polgárok 75-80%-a támogatja az EU-hoz való csatlakozást.

⁽⁸⁾ A Montenegró által elért haladásról készített 2009. évi jelentés (SEC(2009) 1336), amely a *bővítési stratégiáról és a legfontosabb kihívásokról (2009–2010)* szóló európai bizottsági közleményt (COM(2009) 533 végleges) kíséri.

3.10 A 2009. év meghatározó jelentőségű témája a vízumliberalizáció volt: az Európai Bizottság július 15-én tett javaslatot a rendszer liberalizálására, amennyiben Montenegró teljesíti az útítványban meghatározott feltételeket. 2009. november 30-án az Európai Unió belügyminiszterei hivatalosan megállapodtak arról, hogy 2009. december 19-étől kezdődően feloldják a vízumkötelezettséget Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Szerbia és Montenegró Schengen-zónába belépő állampolgárai számára.

3.11 **A gazdasági kritériumokat tekintve továbbra is fennáll a nemzeti konszenzus a gazdaságpolitika fő kérdéseinek vonatkozásában.** A piaci mechanizmus működését kihívás elé állította a külkereskedelmi mérlegben és a pénzügyi ágazatban bekövetkező kiigazítások nagyságrendje. 2009-ben még nagyobb nyomás nehezedett az államháztartásra. **A makrogazdasági politikát nagymértékben meghatározta a pénzügyi válság.** A figyelem az óvatosabb fiskális politika végrehajtására és a strukturális reformok felgyorsítására összpontosult.

4. A civil társadalom⁽⁹⁾ az új társadalmi-gazdasági összefüggésben

4.1 Bevezető megjegyzések

4.1.1 **Általánosságban elmondható, hogy a montenegrói civil társadalomnak nincsenek erős történelmi gyökerei, sem hagyományai**⁽¹⁰⁾. Az első önkéntes szövetség csak a 19. század közepén alakult meg, és elsősorban a jótékonyági tevékenységekre összpontosított. Az első szakszervezeteket és munkásszervezeteket a 20. század elején alapították. A kommunista rendszer 1945-ös bevezetését követően nem engedélyezték a független civil szervezetek működését, és szigorúan korlátozták a nonprofit szervezetek munkáját.

4.1.2 *A montenegrói kontextusban a civil társadalom és a nem kormányzati szervezetek egymás szinonimái* – a nem kormányzati szervezetek a civil társadalom részét jelentik, amely a CIVICUS világszövetség⁽¹¹⁾ által kidolgozott módszertan szerint további 19 elemet tartalmaz. Még ha szélesebb kategóriákat próbálunk is alkalmazni, el kell ismernünk, hogy a civil társadalmat képviselik a vallási közösségek, a szakszervezetek, a média, a szakmai szövetségek, az alapítványok, a társadalmi mozgalmak stb. is. A montenegrói polgárok azonban a civil társadalmat a nem kormányzati szervezetekkel azonosítják; ez nagymértékben megfelel a nem kormányzati szervezeteknek a nyílt civil társadalom elvei és az egészséges erőegyensúly kialakításához történő valós hozzájárulásának, de egyúttal arra is figyelmeztet, hogy a társadalmi aktivitás, potenciál és kezdeményezés alacsony szintje aggodalomra ad okot a civil társadalom egyéb kategóriáiban.

⁽⁹⁾ E vélemény tágabb keretén belül a civil társadalom a nem kormányzati szervezeteket jelenti, ideértve a szakmai szervezeteket, a szociális partnerek szervezeteit, a fogyasztókat, a gazdálkodókat, a kézműveseket, a vallási közösségeket, az alapítványokat, a társadalmi mozgalmakat, a médiát stb. jelenti.

⁽¹⁰⁾ TRIALOG, Montenegrin Civil Society [Montenegrói Civil Társadalom], Maša Lekić.

⁽¹¹⁾ CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation (Civil Részvétel Világszövetsége), www.civicus.org.

4.2 Különféle érdekcsoportok Montenegróban

4.2.1 *A nem kormányzati szervezetek működésének szilárd a jogi kerete* – A nem kormányzati szervezetek alapítása a gyűléshez való alkotmányos jogban⁽¹²⁾ gyökerezik, emellett e kérdéssel részletesebben is foglalkozik a nem kormányzati szervezetekről szóló törvény⁽¹³⁾, valamint egy sor más jogszabály. A nem kormányzati szervezetek munkájának néhány szempontja azonban még nem világosan szabályozott, különösképpen az adórendszer területén, itt tehát még van mit javítani. Ezen túlmenően a kormány által 2010. január 14-én elfogadott, az önkéntesekről szóló törvénytervezet nem ismeri el a nem kormányzati szervezetek képviselőinek státuszát, ami e törvény egész szellemét megkérdőjelezi.

4.2.2 *A nem kormányzati szervezetek nyilvántartásba vétele* – Az eljárás egyszerű, ami helyenként számos nem kormányzati szervezet nyilvántartásba vételét eredményezte. A nyilvántartást 2006-ig az igazságügyi minisztériumban vezették, majd a kormánybeli mandátumok változásával átkerült a belügyekért és a közigazgatásért felelős minisztériumhoz. A megközelítőleg 4 500 nyilvántartott nem kormányzati szervezetre vonatkozó, nyilvánosan gyakran emlegetett adat nem megbízható, mivel a nyilvántartást nem vezetik megfelelően, ami azt jelenti, hogy bár az új szervezeteket nyilvántartásba veszik, a már megszűnteket nem törlik a mindenhol emlegetett adatokból. A kormány egy olyan szoftver küszöbönálló bevezetését jelentette be, amely megoldja majd ezt az ellentmondásos helyzetet. Emellett a gazdálkodók vagy a halászok szövetségéhez hasonló szakmai szervezeteket is nem kormányzati szervezetekként veszik nyilvántartásba, mivel gazdasági tevékenységüknek nem létezik más jogalapja vagy jogi formája.

4.2.3 *Közfinanszírozás* – A nem kormányzati szervezetek közfinanszírozás elnyerésére vonatkozó sokéves erőfeszítése azt eredményezte, hogy formálisan egy meglehetősen jelentős összeg áll rendelkezésükre helyi szinten (a helyi önkormányzatok költségvetésén belül, kb. 883 900 euró⁽¹⁴⁾) és nemzeti szinten (a nem kormányzati szervezetek finanszírozására szánt források elosztásával foglalkozó parlamenti bizottságon keresztül, 200 000 euró⁽¹⁵⁾ becsült összegben, valamint a szerencsejátékokhoz köthető bevétel egy részének odaítélésével foglalkozó bizottságon keresztül, 3 440 000 euró értékű alappal⁽¹⁶⁾). Emellett néhány minisztérium külön forrásokkal

rendelkezik az adott területen tevékenykedő szervezetek támogatására⁽¹⁷⁾. Ezeknek a forrásoknak az összessége nagymértékben segítheti a civil társadalom fejlődését. Amiatt azonban, hogy a források nagy részével – különösképpen a szerencsejátékokból származó legnagyobb forrással – a nem kormányzati szervezetek tevékenységi területeinek csak egy korlátozott részét támogatják⁽¹⁸⁾, valamint amiatt, hogy a bizottság által végzett munka nem átlátható, és a forráselosztás terén is komoly szabálytalanságok mutatkoznak⁽¹⁹⁾, ezek a támogatások valójában nem jutnak el az aktív és hiteles nem kormányzati szervezetek többségéhez, és nem segítik a társadalom demokratizálódását szolgáló programokat. Az ezeknek az eszközöknek az elosztását szabályozó rendeletet egy kormánytisztviselőkből és civil képviselőkből álló munkacsoport dolgozta ki, a kormány pedig 2008-ban fogadta el. Szilárd keretet jelent, végrehajtását azonban gyakran manipulálják, ami súlyos gondokat vet fel.⁽²⁰⁾ 2010-ben új ágazatközi csoportot hoznak majd létre, amelynek feladata egy új szabályozás kidolgozása lesz, ezeknek a problémáknak a megoldása érdekében.

4.2.4 *Finanszírozás nemzetközi forrásokból* – A nem kormányzati szervezetek montenegrói közössége elsősorban nemzetközi adományozók támogatásával működött. A közelmúltban e finanszírozási forma problematikussá vált, mivel számos bilaterális adományozó – saját prioritásait követve – visszavonult, és mivel az USA igen nagy mértékben visszafogta támogatásait. A nem kormányzati szervezetek ezért az EU-forrásokra támaszkodnak, amelyek eljárásai azonban meglehetősen bonyolultak. Ez már olyan helyzethez vezet, amelyben csupán a legnagyobb szervezetek maradnak fenn és fejlődnek, a többi pedig csak korlátozottan működhet és növekedhet.

4.2.5 *A nem kormányzati szervezetek kapacitásépítése* – A nem kormányzati szervezetek munkatársainak nagyarányú a fluktuációja, és nem elégségesek a rendelkezésükre álló intézményi támogatások, ami korlátozó tényező még a már kialakult nem kormányzati szervezetek számára is. A CRNVO⁽²¹⁾ egykor sokféle kapacitásépítő programmal rendelkezett, azonban az e tevékenységeket támogató adományozók visszavonulása igen kedvezőtlenül befolyásolta azt, hogy mennyiségileg mennyit tudnak nyújtani. Bevezetés alatt áll egy új, az EU által finanszírozott technikai segítségnyújtási forma a nyugat-balkáni civil szervezetek számára⁽²²⁾. Általában véve igény van folyamatos kapacitásépítési programokra, továbbá speciális ismeretek és készségek kifejlesztésére különféle területeken, csakúgy mint intézményi támogatásokra az egyéni kapacitásépítés ösztönzése

⁽¹²⁾ Az alkotmányt 2006 októberében fogadták el, de ez a szabályozás már a korábbi változatban is szerepelt.

⁽¹³⁾ 1999-ben fogadták el, majd 2002-ben és 2007-ben módosították.

⁽¹⁴⁾ A CRNVO-kutatásból származó, 2008-ra vonatkozó adat, amely megállapítja, hogy 883 900 eurót terveztek, és ténylegesen 860 764,66 eurót osztottak szét.

⁽¹⁵⁾ 2009-es adat.

⁽¹⁶⁾ A szerencsejátékokhoz köthető bevétel egy részének elosztására vonatkozó rendelettel összhangban ennek az összegnek 75%-át a nem kormányzati szervezeteknek kell odaítélni, a fennmaradó részt pedig egyéb szervezeteknek és intézményeknek. A bizottság tagjainak díjait és az általános adminisztrációs eljárást is ebből a költségvetésből finanszírozzák. Az összeg 2009-re vonatkozik, mértéke 2010-ben csökkent.

⁽¹⁷⁾ Az idegenforgalomért felelős minisztérium, a kultúráért, médiáért és sportért felelős minisztérium, valamint az emberi és kisebbségi jogokért felelős minisztérium.

⁽¹⁸⁾ A következő területeket fedik le: 1) szociális védelem és humanitárius tevékenységek, 2) a fogyatékkal élők szükségletei, 3) a sport fejlesztése, 4) kultúra és technikai kultúra, 5) nem intézményi oktatás, végül 6) a kábítószer és a függőség minden formája elleni harc.

⁽¹⁹⁾ A Polgári Ismeretek Központjának ellenőrző jelentése a szerencsejátékokból származó bevételek egy részének elosztásával foglalkozó bizottság forráselosztásáról 2009-ben.

⁽²⁰⁾ A Polgári Ismeretek Központjának ellenőrző jelentése a szerencsejátékokból származó bevételek egy részének elosztásával foglalkozó bizottság forráselosztásáról 2009-ben.

⁽²¹⁾ CRNVO – A montenegrói NGO-k fejlesztési központja.

⁽²²⁾ A civil társadalmat támogató program.

céljával. Ezenkívül a nem kormányzati szervezeteknek konkrétabb ügyekben kellene fellépniük ideiglenes vagy hosszú távú fórumokon és hálózatokon keresztül, annak érdekében, hogy tevékenységük hatékonyra és hatásosabbá váljon az érintett szereplők vonatkozásában.

4.2.6 *A nem kormányzati szervezetek önszabályozása* – Az „Együttműködve a célért” nevű szövetségen belül, amely a legnagyobb a maga nemében mintegy 200 montenegrói nem kormányzati szervezetet tömörítve⁽²³⁾, a fő szervezetek többsége és számos kisebb szervezet önszabályozási testületet állított fel, valamint magatartási kódexet dolgozott ki és fogadott el. E szervezetek a magatartási kódexnek megfelelően közzétették tevékenységi és pénzügyi jelentésüket. Ez döntő fontosságú a nem kormányzati szervezetek átláthatóságának, és így a polgárok bizalmának növeléséhez.

4.2.7 *Képviselés a különféle társadalmi érdekeket összefogó tanácsokban* – Az összes érintett szereplő részvételét előíró, újonnan elfogadott jogszabályokkal összhangban a nem kormányzati szervezeteknek jogilag garantált helyet biztosítottak egyes, helyi szintű testületekben és az alábbi szervezetekben: Montenegrói Rádió- és Televízió-tanács⁽²⁴⁾, Tanács a Rendőrség Polgári Ellenőrzéséért⁽²⁵⁾, Nemzeti Tanács az Európai Integrációért⁽²⁶⁾, Nemzeti Bizottság a Korrupció és a Szervezett Bűnözés Elleni Harcért, Tanács a Fogyatékkal Élőkről Való Gondoskodásért, Tanács a Gyermekről Való Gondoskodásért stb. Előrehaladás történt e területek többségén a nem kormányzati szervezetek sok éves kitartó erőfeszítéseinek köszönhetően, azonban a Nemzeti Tanács az Európai Integrációért továbbra is komoly aggodalomra okot adó testület a nem kormányzati szervezetek képviselőinek legitimitását és legalitását illetően.

4.2.8 *A montenegrói nem kormányzati szervezetek szektorának fenntarthatósága* – A montenegrói nem kormányzati szervezetek közönsége nem rendelkezik nagy múlttal, és a jövője is bizonytalan⁽²⁷⁾ az általában fejletlen politikai kultúra és az emberi jogok rossz helyzete miatt. Nagymértékben függ a külföldi segítségnyújtástól, valamint saját kulcsfontosságú vezetőitől, ami a fő pozíciókat betöltő személyiségek változása, illetve az adományozók visszavonulása esetén labilissá teszi. Történtek bizonyos lépések a legnagyobb szervezeten belül belső átszervezés és stratégiai tervezés, valamint a költségvetéshez hozzájáruló szolgáltatások bevezetése formájában, azonban ez még mindig nem valódi garancia a szektor általános fenntarthatóságára.

⁽²³⁾ Bővebb információt az alábbi honlapon talál: www.saradnjomdocilja.me.

⁽²⁴⁾ A montenegrói rádiós és televíziós műsorszórás közszolgáltatásokról szóló, 2002-ben elfogadott törvény, továbbá a montenegrói műsorszórás közszolgáltatásokról szóló, 2008-ban elfogadott törvény (amely az előbbit váltotta fel).

⁽²⁵⁾ A rendőrségről szóló, 2005-ben elfogadott törvény.

⁽²⁶⁾ A „Nemzeti bizottság az európai integrációért” nevű testület megalakításáról szóló, 2008-ban elfogadott határozat.

⁽²⁷⁾ A CIVICUS értékelése a montenegrói civil társadalomról „Weak Tradition, Uncertain Future” [Erős hagyományok nélkül, bizonytalan jövővel] címmel, 2006., szerk.: S. Muk, D. Uljarevic és S. Brajovic.

4.3 Szociális párbeszéd és a szociális partnerek szervezetei

4.3.1 A 2008-ban elfogadott munkaügyi törvény⁽²⁸⁾ szabályozza a kollektív megállapodások feltételeit, a kollektív tárgyalás felei közötti kapcsolatok javítását célzó eljárást és egyéb, a munkaadók és a munkavállalók számára fontos kérdéseket. Általános kollektív megállapodást kell kötni az érintett szakszervezet illetékes testülete, a munkaadók szövetsége és a kormány között.

4.3.2 A munkaügyi törvény a munkaadói és munkavállalói szervezetekre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz.

A munkaadók és a munkavállalók szabadon dönthetnek úgy, hogy saját szervezetet hoznak létre és annak válnak tagjává, előzetes jóváhagyás nélkül, az e szervezetek alapokmányában és alapszabályaiban rögzített feltételeknek megfelelően.

4.3.3 **Szakszervezet-alapítási szabadságjog.** Az alkalmazottak számára biztosított az a jog, hogy szakszervezetet szervezzenek és szakszervezeti tevékenységekben vegyenek részt, előzetes jóváhagyás nélkül. A szakszervezeteket a Munkaügyi és Szociális Jóléti Minisztérium által vezetett nyilvántartásban rögzítik. A törvény értelmében reprezentatív szakszervezet az, amely a legtöbb taggal bír, és a Minisztériumban ekként van regisztrálva. Ez valójában azt jelenti, hogy az egyéb szakszervezetek számától vagy tényleges reprezentativitásától függetlenül csupán egyetlen szakszervezet lehet reprezentatív országos szinten. A Szociális Tanács napirendjén javaslat szerepel egy szakszervezeti reprezentativitásról szóló törvényre vonatkozóan.

4.3.4 A szakszervezeteket a **Montenegrói Szakszervezetek Szövetsége (CTUM)** és a **Montenegrói Szabad Szakszervezetek Uniója (UFTUM)** képviseli. A CTUM az ITUC⁽²⁹⁾ tagja, és folyamatban van az ETUC-hoz⁽³⁰⁾ megfigyelő tagként való csatlakozása. Az UFTUM egy újonnan alapított szervezet, amely a CTUM-ból való kiválását követően hivatalosan 2008 novemberében jött létre. Ezért nem tagja még a nemzetközi (ITUC) és európai (ETUC) szakszervezeti szövetségeknek, habár kapcsolatban áll mindkettővel. A CTUM megkapta a szociális partneri státuszt, noha a valóságban egyetlen szakszervezeti szövetséget sem vetettek alá a reprezentativitásnak az új munkaügyi törvény értelmében történő elismerését célzó jogi eljárásnak.

4.3.5 **Munkaadói szervezetek.** A törvény értelmében akkor tekintenek egy munkaadói szövetséget reprezentatívnak, ha tagjai a montenegrói gazdaságban alkalmazott munkaerő legalább 25 %-ának kínálnak munkát, és az ország GDP-jének legalább a 25 %-át állítják elő. A munkaadói szövetségek – nyilvántartás céljából – kötelesek regisztráltatni magukat a Munkaügyi és Szociális Jóléti Minisztériumban. A minisztérium előírja, hogy hogyan kell nyilvántartani a munkaadói szövetségek adatait, és részletesebb kritériumokat is megszab annak meghatározásához, hogy az egyes munkaadói szövetségek milyen mértékben reprezentatívak.

⁽²⁸⁾ Munkajogi törvény, Montenegrói Hivatalos Közlöny, 49/08. szám.

⁽²⁹⁾ ITUC – Nemzetközi Szakszervezeti Szövetség.

⁽³⁰⁾ ETUC – Európai Szakszervezetek Szövetsége.

4.3.6 A montenegrói munkaadókat a podgoricai **Montenegrói Munkaadók Szövetsége (MEF)** képviseli. A MEF igen tevékeny tagja a genfi **Munkaadók Nemzetközi Szövetségének (IOE)**, és számos projektben részt vesz. A Szövetség a **BUSINESSEUROPE**-ban⁽³¹⁾ is megfigyelő.

4.3.7 Montenegróban kereskedelmi kamara is működik, amelyet 1928-ban alapítottak, és amelyben kötelező a tagság. A kamara európai szinten az Eurochambers-ben és az Eurocommerce-ben is megfigyelő tag. A Kereskedelmi Kamara nem bír szociális partneri státusszal. Országos szinten tagja a „Nemzeti tanács az üzleti akadályok felszámolásáért és a versenyképesség javításáért” nevű szervezetnek és a kormány Európai Integrációs Bizottságának.

4.3.8 A **Szociális Tanács** a legmagasabb szintű háromoldalú testület. 2008 júniusában alapították a rá vonatkozóan 2007-ben elfogadott törvény alapján. A Tanácsban 11 képviselő foglal helyet a kormány, 11 az engedélyezett szakszervezetek és 11 a munkaadói szövetségek részéről. Keretében számos különféle munkabizottság működik, amely különböző gazdasági és szociális ügyekkel foglalkozik.

4.3.9 A szociális partnerségről szóló memorandumot a gazdasági világválsághoz kapcsolódóan 2009 áprilisában írták alá. A szociális partnerek nyitottak, és megragadják a különböző alkalmakat a formális és informális konzultációra a jelenlegi válsággal összefüggésben.

4.3.10 A háromoldalú párbeszéd során tett némi előrehaladás ellenére a bilaterális szociális párbeszéd továbbra is kismértékű, és elsősorban az ágazati kollektív megállapodásokra irányuló tárgyalásokra összpontosít. Bár nemzeti szinten a cél egyetlen Általános Kollektív Megállapodás (GCA) aláírása a szakszervezetek, a munkaadók és a kormány között, jelenleg vita folyik annak lehetőségéről, hogy két megállapodást kössenek: egyet a gazdaság, egyet pedig a közigazgatás területére. Minden erre vonatkozó döntésnek alaposabb elemzéseken kell alapulnia. Egy kétoldalú, a szociális párbeszédet szolgáló erőforrásközpont létrehozása nagy jelentőséggel bírhatna az általános szociális párbeszéd és a szociális partnerek közös elemzései terén.

5. Részletes megjegyzések

5.1 Az Európai Bizottság negyedik Montenegróról szóló helyzetjelentése **nem jelez korlátozást az egyesülési és gyűlési szabadság tekintetében**. Történt némi előrehaladás a civil szervezetek szerepét illetően. Több nem kormányzati szervezet továbbra is népszerű politikai körökben és a lakosság soraiban. Országos szinten **létezik kormányzati stratégia a nem kormányzati szervezetekkel való együttműködésre, azonban végrehajtása elhúzódik**, és a nem kormányzati szervezetek valójában igen korlátozottan befolyásolják csak a szakpolitika-alkotást, a köreikben rendelkezésre álló szaktudás és erőforrások ellenére. A kormány üdvözli a nem kormányzati szervezeteket, amennyiben azok politikailag elfogadhatók, vagy

különböző szolgáltatásokat nyújtnak. A probléma e tekintetben a megfigyelési és nyomon követési programok esetében lép fel, illetve a szakpolitika-alkotási és döntéshozatali folyamatokba való bevonást és az azok során folytatandó eredményes konzultációt illetően.

5.2 A montenegrói kormány főtitkárságának részeként működő, **a nem kormányzati szervezetekkel való együttműködésért felelős hivatal** szerepe az ilyen szervezetek támogatása és az országban való töretlen fejlődésének biztosítása kellene, hogy legyen. A valóságban a hivatal kapacitása és felszereltsége igen korlátozott. Munkatársainak erőfeszítései ellenére tevékenysége nem ismert a nem kormányzati szervezetek képviselői előtt. A Nem Kormányzati Szervezetekkel Való Együttműködés Kormányzati Tanácsának felállítása az előkészítő szakaszban van. A Hivatalnak kellene betöltenie a Tanács titkárságának a szerepét. Ez megfelelő lépés lenne a helyzet javítására.

5.3 A civil társadalom is rendelkezik két képviselővel a **Nemzeti Tanács az Európai Integrációért** nevű testületben. A jelenlegi tagok kinevezésének jogszerűségét és legitimitását ugyanakkor hiteles nem kormányzati szervezetek komolyan megkérdőjelezik. Egyértelmű kritériumokat kellene országgyűlési rendeletben meghatározni a küldöttek jelölésének átláthatóságát, továbbá személyének reprezentativitását és kvalitásait biztosítandó. A Nemzeti Tanács az Európai Integrációért ígéretes eszköz lehetne a civil társadalomnak az uniós integrációs folyamatba való mélyebb és eredményesebb bevonására. Ki kell aknázni a benne rejlő lehetőségeket.

5.4 Annak ellenére, hogy a kormány és az illetékes minisztériumok a civil társadalommal a jogalkotási keret kialakítását célzó folyamat részeként folytatandó konzultációkról nyilatkoztak, **a civil szervezetek részvétele továbbra sem elégséges**.

5.5 A civil szervezetek megfelelő működéséhez szükséges (elsősorban pénzügyi) feltételek javítandók, a szervezetek kapacitása pedig növelendő **pénzügyi erőforrásaik diverzifikációja és fenntarthatóvá tétele** révén.

5.6 A civil szervezetek bevonása az EU-csatlakozás előkészítésébe szintén korlátozott. A megfelelő struktúrákat és mechanizmusokat már felállították, azonban még mindig nem alkalmazzák kellőképpen. **A civil társadalom tevékeny részvétele gördülékenyebbé teheti az uniós csatlakozási tárgyalási folyamatot**, és valódi hidat alkothat a civil társadalom és az uniós intézmények között.

5.7 Folyamatban van a háromoldalú párbeszéd a Szociális Tanácson belül. **A szociális partnerek szervezeteinek szerepét és potenciálját azonban továbbra is alábecsülik**. A Szociális Tanács igen nagy hatású testület lehetne a csatlakozási folyamatban, elősegíthetné a gazdasági és szociális következmények kezelését.

⁽³¹⁾ BUSINESSSEUROPE – The European confederation of business (Európai Üzleti Szövetség).

5.8 A szakszervezetek reprezentativitása nemzeti szintű elismerésének feltételeit meghatározó, hatályos munkaügyi törvény rendelkezései diszkriminatívak a kisebb szervezetekkel szemben, és gátolják a szakszervezeti pluralizmus megfelelő kialakulását. Bár az UFTUM részt vesz a szakszervezetek reprezentativitására vonatkozó új jogalkotási javaslatot tárgyaló kormányzati munkacsoportban, nem sikerült befolyásolnia e tevékenységet. A kormány egyoldalúan a 20 %-os küszöb mellett döntött, vagyis az országos szintű reprezentativitás kritériumának teljesüléséhez az adott szakszervezetnek az összes montenegrói munkavállaló 20 %-át kell tömörítenie. A kritériumoknak ugyanakkor egyéb olyan elemeket is tartalmazniuk kell, mint a területi vagy ágazati struktúra és a munkavállalók jogainak eredményes védelme.

5.9 A szociális partnereket nem vonták be annyira az EU-kérdőív kitöltésébe, amennyire kellett volna. Csak a Montenegrói Munkaadók Szövetsége és a Kereskedelmi Kamara működött együtt a kormányzati munkatestületek részeként a kérdőív kitöltésében. Az EU iránymutatásai szerint valamennyi szociális partnerrel konzultálni kellett volna a kérdőív vonatkozó részének kitöltésekor.

5.10 Az Európai Integrációs Minisztérium égisze alatt működő kormányzati Európai Integrációs Bizottság koordinálja az államigazgatási szervek munkáját az ország EU-csatlakozása során. E területben csak a Kereskedelmi Kamara rendelkezik képvisellett, a szociális partnereket nem vonták be.

5.11 **Tovább kell fejleszteni a szociális partnerek kapacitásait.** A támogatás minden formája hasznos, minden szinten. E tekintetben az EGSZB értékeli az IOE és az ITUC szerepét nemzetközi, valamint a BUSINESSEUROPE és az ETUC szerepét európai szinten. Számos integrált program és projekt indul azzal a céllal, hogy növeljék a szociális partnerek szervezeteinek kapacitásait és bővítsék a szociális párbeszédet.

5.12 **Az EGSZB az Európai Bizottság által bővítési stratégiájának keretében, a rendelkezésre álló erőforrásoknak megfelelően nyújtott pénzügyi és technikai segítséget is üdvözli.** A civil szervezetek fokozott bevonása magasabb szintre emeli a demokráciát és elősegíti az érdekellentétek kibékítését. A civil társadalmi eszköznek az IPA keretében történő kifejlesztése révén az Európai Bizottság technikai segítségnyújtási hivatalok felállítását finanszírozta valamennyi kedvezményezett államban, egyre több rövid távú látogatást tett lehetővé uniós intézmé-

nyeknél, és támogatta mintegy 800 fő részvételét nyugat-balkáni és törökországi workshopokban.

6. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság szerepe

6.1 Az EGSZB külkapcsolati prioritásainak egyikét képezi az EU bővítése és a nyugat-balkáni országok előrehaladása az európai uniós tagság felé. A „Külkapcsolatok” szekció hatékony eszközöket fejlesztett ki fő célkitűzéseinek elérése érdekében, vagyis a nyugat-balkáni országok civil társadalmainak támogatására és annak elősegítésére, hogy azok képesek legyenek az uniós tagság felé vezető úton a kormányok partnereiként fellépni.

6.2 A „Nyugat-Balkán” kapcsolattartó csoport **2004 októberében** kezdte meg tevékenységét. Működésének földrajzi hatálya az alábbi területekre terjed ki: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Montenegro, Szerbia, illetve Koszovó (az ENSZ BT 1244/1999-es határozata értelmében). Ez az EGSZB állandó, szakosodott testülete, amely kifejezetten ezzel a régióval foglalkozik.

6.3 A Brüsszelben (2006) és Ljubljanában (2008) tartott **két Nyugat-balkáni Civil Társadalmi Fórum** megmutatta a civil társadalmi szereplők hajlandóságát arra, hogy nemzetközi szinten találkozzanak egy jobb közös jövő megvitatására. A 3. Nyugat-balkáni Civil Társadalmi Fórumot 2010. május 18–19-én, Brüsszelben tartják.

6.4 Az EU és a nyugat-balkáni országok civil társadalmi közötti híd kiépítésének másik legfontosabb eszközét a **konzultatív vegyes bizottságok** jelentik. A 2006-ban a **nyugat-balkáni civil társadalom helyzetéről az EGSZB által készített feltáró vélemény** ⁽³²⁾ kiemelte az EGSZB helyzetét, valamint számottevő szakismeretét és emberi erőforrásait, és aláhúzta a konzultatív vegyes bizottságok szerepét a teljes bővítési folyamatban.

6.5 **Ezért az EGSZB egy EU–Montenegro konzultatív vegyes bizottság megalakítását ajánlja, amint Montenegro megkapja az uniós csatlakozáshoz szükséges tagjelölti státust. Ez a vegyes bizottság lehetővé teheti a két fél civil szervezetei számára egy elmélyültebb párbeszéd folytatását és az ország EU-hoz való közeledésének nyomon követését.**

Kelt Brüsszelben, 2010. április 28-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI

(32) HL C 195., 2006.5.18., 88. o.