

Opinia Komitetu Regionów „Realizacja Partnerstwa Wschodniego w Armenii oraz rozwój współpracy między władzami lokalnymi i regionalnymi Armenii i państw UE”

(2011/C 42/12)

KOMITET REGIONÓW

- Podkreśla, że obecną sytuację w Armenii i kierunek jej rozwoju politycznego należy postrzegać w kontekście dziedzictwa religijnego i burzliwej historii tego kraju, której elementem są nieustanne obce inwazje i traumatyczne doświadczenia związane z ludobójstwem popełnionym na Ormianach na początku XX wieku.
- Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że pierwsze wybory burmistrza Erywania odbyły się w maju 2009 r., lecz zauważa, że potrzebne są dalsze wysiłki na rzecz poprawy sposobu przeprowadzania wyborów. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż wraz ze zmianą konstytucji w 2005 r. stolicy nadano nowy status i przyjęto odrębną dotyczącą jej ustawę. Kolejnym zadaniem po wejściu w życie konstytucji jest konsolidacja – bądź też połączenie – pozostałych władz terytorialnych. W tym kontekście KR wyraża zaniepokojenie faktem, że chociaż zasady tego procesu i – co najważniejsze – zwiększenie kompetencji przewodniczących samorządów lokalnych już wprawdzie uzgodniono, to wciąż nie wcielono ich w życie.
- Dostrzega szczególne postępy poczynione przez Armenię w stosunkach z Unią Europejską, zwłaszcza poprzez przyjęty w 2006 r. wspólny plan działania UE i Armenii w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, otwarcie w 2008 r. biura delegatury UE oraz prace prowadzone od 2009 r. przez grupę doradczą UE.
- Za istotne uważa, by wkrótce poprowadzić negocjacje z Armenią w sprawie umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji. Obniżenie ceł i uproszczenie przepisów wizowych bezpośrednio przekłada się na kontakty międzyludzkie i rozwój relacji we wszystkich dziedzinach.

Sprawozdawca: Teet KALLASVEE (EE/PPE), członek Rady Miasta Haapsalu

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Aspekty polityczne i kontekst historyczny

1. Podkreśla, że obecną sytuację w Armenii i kierunek jej rozwoju politycznego należy postrzegać w kontekście dziedzictwa religijnego i burzliwej historii tego kraju, której elementem są nieustanne obce inwazje i traumatyczne doświadczenia związane z ludobójstwem popełnionym na Ormianach na początku XX wieku.

2. Odnawia, że Armenia ogłosiła niepodległość w sierpniu 1991 r., co zostało potwierdzone w referendum przeprowadzonym we wrześniu tego samego roku. W październiku 1991 r. naród wybrał prezydenta.

3. Zauważa, że konflikt o Górski Karabach, jak też inne toczące się konflikty stwarzają poważne napięcie w regionie. W tym kontekście odnotowuje, że od 1995 r. Stany Zjednoczone, Francja i Rosja wspólnie sprawują przewodnictwo w powołanej w 1992 r. Grupie Mińskiej OBWE, dążącej do rozwiązania konfliktu o Górski Karabach.

4. Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Armenii dotyczącą dalszej bezwarunkowej normalizacji stosunków z Turcją. W październiku 2009 r. państwa te nawiązały stosunki dyplomatyczne dzięki mediacji ze strony Szwajcarii, przy wsparciu Unii Europejskiej, USA i Rosji.

Wpływ regionów objętych kryzysem na politykę wewnętrzną

5. Ubolewa, że konflikt w Górskim Karabachu, trudne stosunki z Turcją i Azerbejdżanem oraz zawirowania w międzynarodowej sytuacji politycznej odcisnęły piętno także na polityce wewnętrznej Armenii.

6. Zauważa, że w kwestii konfliktu w regionie Górskiego Karabachu utrzymuje się status quo, i w związku z tym popiera podejmowane w ramach Grupy Mińskiej ciągłe starania na wysokim szczeblu zmierzające do pokojowego rozwiązania tego konfliktu.

7. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że nowa konstytucja (uchwalona w 1995 r. i zmieniona w 2005 r.) i dalsze nowe przepisy prawne, w tym ordynacja wyborcza, stworzyły warunki do zastąpienia poradzieckiej spuścizny autorytarnej demokratycznymi strukturami władzy. Mimo to pewna część społeczeństwa nadal nie ma pełnego zaufania do wyników dotychczasowych wyborów.

8. Ubolewa, że z powodu niedawnych antagonizmów zahamowany został proces ratyfikacji umowy między Armenią a Turcją.

9. Odnawia, że Rada Ludowa Armenii i rozliczne wchodzące w jej skład organy utworzone w 2009 r. umożliwiają wielu aktywnym obywatelom, jak również niektórym pozaparlamentarnym siłom politycznym i organizacjom charytatywnym, wypowiedzenie się w kwestiach politycznych. Rada ta podejmuje szerokie spektrum zagadnień, do których formułuje następnie zalecenia. Niektóre z tych zaleceń są uwzględniane przez władze i znajdują odzew w mediach. KR zwraca jednakże uwagę, że ten organ doradczy nie może zastępować prawdziwie demokratycznych kanałów uczestnictwa.

Samorządy lokalne w Armenii

10. Stwierdza, że po reformie administracyjnej i terytorialnej z 1996 r., Armenia składa się obecnie z 915 samorządów terytorialnych (49 miejskich i 866 wiejskich). Rady miast lub gmin (ich członkowie nazywani są, zgodnie z tradycją, „starszyzną”, czyli „awagani”) liczą, w zależności od liczby mieszkańców, pięciu, dziesięciu lub piętnastu członków, którzy wybierani są na trzy lata. Rząd z kolei powołuje gubernatorów („marzpet”) dziesięciu prowincji; wszyscy oni należą do koalicji rządzącej. KR podkreśla, że reformy te stanowią ważny krok ku utworzeniu wielopoziomowego systemu demokratycznego w Armenii; wzywa w związku z tym władze Armenii do kontynuowania procesu wzmocnienia uprawnień władz szczebla lokalnego i regionalnego.

11. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że pierwsze wybory burmistrza Erywania odbyły się w maju 2009 r. lecz zauważa, że potrzebne są dalsze wysiłki na rzecz poprawy sposobu przeprowadzania wyborów. Z zadowoleniem przyjmuje także fakt, iż wraz ze zmianą odrębną konstytucji w 2005 r. stolicy nadano nowy status i przyjęto odrębną dotyczącą jej ustawę. Kolejnym zadaniem po wejściu w życie konstytucji jest konsolidacja – bądź też połączenie – pozostałych władz terytorialnych. W tym kontekście KR wyraża zaniepokojenie faktem, że chociaż zasady tego procesu i – co najważniejsze – zwiększenie kompetencji przewodniczących samorządów lokalnych, już wprawdzie uzgodniono, to wciąż nie wcielono ich w życie.

Armenia a Unia Europejska

12. Stwierdza, że umowa o partnerstwie i współpracy pomiędzy Unią Europejską a Armenią została podpisana w 1996 r., a w 1999 r. weszła w życie.

13. Podkreśla, że Armenia zawsze opowiadała się za rozszerzeniem UE na wschód i z zadowoleniem przyjęła swoje przystąpienie do europejskiej polityki sąsiedztwa w lipcu 2004 r. oraz do Partnerstwa Wschodniego.

14. Dostrzega szczególnie postępy poczynione przez Armenię w stosunkach z Unią Europejską, zwłaszcza poprzez przyjęty w 2006 r. wspólny plan działania UE i Armenii w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, otwarcie w 2008 r. biura delegatury UE oraz prace prowadzone od 2009 r. przez grupę doradczą UE.

15. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że 10 maja 2010 r. Rada w składzie ministrów spraw zagranicznych UE ustaliła ramy negocjacji dotyczących zawarcia dwustronnych układów o stowarzyszeniu między UE a Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją oraz że podczas pierwszej rundy rozmów w sprawie zawarcia układu, która odbyła się niedługo później, UE zasygnalizowała gotowość przeznaczenia 32 mln EUR w ramach kompleksowego programu rozwoju instytucjonalnego na wsparcie pierwszych zaplanowanych reform.

Współpraca między samorządami lokalnymi i regionalnymi Armenii a Unią Europejską

16. Popiera w całej rozciągłości mobilność studentów wspieraną w ramach programów UE (Tempus, Erasmus Mundus), ale także przez emigrację ormiańską. Ministerstwo ds. diaspory oraz ministerstwo ds. sportu i młodzieży mogą w tym zakresie wnieść znaczący wkład.

17. Z zadowoleniem przyjmuje zdecydowane i dynamiczne postępy w stosunkach UE z krajami Południowego Kaukazu, polegające na rozpoczęciu negocjacji dotyczących układu o stowarzyszeniu z Gruzją, Azerbejdżanem i Armenią, i to niezależnie od zachodzących w tym regionie wiadomych zmian geopolitycznych.

18. Z zadowoleniem przyjmuje oświadczenia dotyczące priorytetów negocjacji i istotnych zagadnień wygłoszone przez przedstawicieli UE we wszystkich trzech stolicach tego regionu. Komitet zakłada, że w procesie przygotowania układu samorządy lokalne i regionalne Armenii będą miały prawo głosu w sprawach, które ich dotyczą.

19. Oczekuje, że instytucje i przedstawiciele UE działający w Armenii lub we współpracy z nią całkowicie angażują się w przybliżanie Armenii do UE i w pomaganie jej w osiągnięciu postępu politycznego i gospodarczego, w tym poprzez ułatwianie dostępu do Unii Europejskiej.

20. Za istotne uważa, by wkrótce poprowadzić negocjacje z Armenią w sprawie umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji. Obniżenie cel i uproszczenie przepisów wizowych bezpośrednio przekłada się na kontakty międzyludzkie i rozwój relacji we wszystkich dziedzinach.

21. Jest przekonany, że stosunki z UE, ich kształtowanie poprzez konkretne treści oraz stabilizująca i pobudzająca rozwój społeczny rola UE powinny mieć należyte miejsce w mediach, we wszystkich formach kształcenia i w szkolnych programach nauczania.

22. Stwierdza, że międzynarodowi eksperci i obserwatorzy wyborów często mieli problem z nakłonieniem władz armeńskich do dotrzymania obietnic i wdrożenia odpowiedniego ustawodawstwa. Przypomina zatem o potrzebie prowadzenia otwartego dialogu na odpowiednim szczeblu w celu wspierania wzajemnego zrozumienia i wspólnego rozwiązywania problemów.

23. Z zadowoleniem przyjął mianowanie w lipcu 2003 r. specjalnego przedstawiciela UE ds. Południowego Kaukazu, dzięki czemu szczególnie zaakcentowano współpracę regionalną pomiędzy trzema południowokaukaskimi państwami.

24. Stwierdza, że tendencja do rozmyślnego ignorowania przeciwników politycznych stała się charakterystyczną cechą życia politycznego Armenii. Uważa w związku z tym, że potrzebę zmiany tej postawy należy uczynić tematem nieustannego dialogu i publicznej debaty. Dyskusję na temat „kontaktów międzyludzkich” powinna w pewnym sensie poprzedzać dyskusja na temat „kontaktów między politykami”, zwłaszcza na szczeblu lokalnym i przy zastosowaniu przyjętych tam form i wykorzystaniu dostępnych możliwości, na przykład w radach miast lub gmin, poprzez debaty, na portalach internetowych adresowanych do młodzieży. Ponadto bezpośrednie kontakty międzyludzkie mają zasadnicze znaczenie dla wspierania demokratycznej kultury otwartego dialogu i w związku z tym powinny być wspierane.

25. Zachęca kobiety do udziału w dyskusji publicznej, zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym, a także do kandydowania na znaczące urzędy publiczne.

26. W obliczu zbliżającej się kampanii wyborczej wzywa władze Armenii do uzupełnienia bieżącego przeglądu ordynacji wyborczej usprawnieniami zaproponowanymi przez instytucje UE oraz do zagwarantowania wszystkim kandydującym siłom politycznym równego dostępu do mediów.

27. Podkreśla konieczność nieustannej troski o przestrzeganie praw człowieka, a zwłaszcza dokładniejszego zajęcia się tymi kwestiami, na które zwracają uwagę międzynarodowe organizacje praw człowieka.

28. Z zadowoleniem przyjmuje rozpoczęte przez Radę Europy w ramach projektu HELP-II szkolenie ekspertów ds. praw człowieka, którzy będą działać w Armenii, oraz udział organizacji armeńskich w pracach południowokaukaskiej sieci obrońców praw człowieka (*South Caucasus Network of Human Rights Defenders*).

29. Wzywa partie polityczne do wzniesienia się ponad własne interesy i do podjęcia publicznego dialogu oraz poszukiwania skutecznych rozwiązań politycznych dla wyzwań stojących przed społeczeństwem Armenii. Ormianie na emigracji mogliby ewentualnie wnieść wkład do tego procesu dzięki doświadczeniom wyniesionym z przebywania w krajach o długich tradycjach demokratycznych.

30. Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Zgromadzenia Parlamentarnego EURONEST i uważa, że – szczególnie dzięki wkładowi opozycji – współpraca regionalna samorządów lokalnych Południowego Kaukazu, a przede wszystkim współdziałanie administracji miast stołecznych Erywania, Tbilisi i Baku oraz towarzyszące im konsultacje, okazały się owocne i wzorcowe.

31. Ponownie wyraża zadowolenie z faktu, że dzięki decyzjom w ramach Partnerstwa Wschodniego UE Komitet Regionów uczestniczył w dyskusjach na temat „demokracji, dobrych rządów i stabilności” oraz „kontaktów międzyludzkich”. Jednocześnie Komitet potwierdza swoją gotowość do udziału w pozostałych dwóch częściach platformy tematycznej, które dotyczą samorządów lokalnych i regionalnych.

32. Przypomina, że ponieważ część jego wkładu we wdrażanie Partnerstwa Wschodniego dotyczy platform 1 i 4, opracowuje on opinie w sprawie wymiaru lokalnego i regionalnego w każdym z tych sześciu krajów i zamierza regularnie organizować konferencje z udziałem władz lokalnych i regionalnych państw UE i krajów Partnerstwa Wschodniego.

33. Zauważa, że dużym krokiem w kierunku zacieśnienia kontaktów z lokalnymi i regionalnymi samorządami Armenii było przystąpienie w 2002 r. tego kraju do Europejskiej karty samorządu lokalnego, co doprowadziło do zmiany ordynacji wyborczej i do wyborów lokalnych w Erywaniu (2009 r.), w których uczestniczyli także obserwatorzy z ramienia Komitetu Regionów, oraz do kolejnych wyborów na urząd burmistrza Erywania, przeprowadzanych przez Radę.

34. Z zadowoleniem przyjmuje wejście reformy samorządu terytorialnego Armenii w nową fazę, a zwłaszcza to, że władze armeńskie mogą przy tym oprzeć się na dwuletnim planie (2009–2011) wspierania reform, sporządzonym przez ekspertów z LGI i CFOA (LGI – *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Inicjatywa na rzecz reformy samorządów lokalnych i służby publicznej; CFOA – *Communities Finance Officers Association*, Stowarzyszenie Urzędników Organów Skarbowych Szczębla Lokalnego).

35. Przypomina własną znaczącą rolę w rozpowszechnianiu zdobytych doświadczeń i sprawdzonych praktyk (także w zakresie instrumentów TAIEK i SIGMA) wśród samorządów lokalnych i regionalnych krajów partnerskich. Celem pracy Komitetu jest wspieranie procesu tworzenia odpowiednio wyposażonej, lepiej zorganizowanej i bardziej odpowiedzialnej administracji szczębla lokalnego i regionalnego, która działa skutecznie, przestrzega zasad przejrzystości i jest nastawiona na integrację.

36. Jest zdania, że gdy w krajach Partnerstwa Wschodniego napotyka się nowe inicjatywy, cieszące się wystarczającym odzewem i poparciem ze strony społeczeństwa, to należy poświęcić im należyty uwagę. Taką postawę przyjęły inne instytucje europejskie wobec nowego, działającego od ponad roku organu – Rady Ludowej Armenii oraz jej komitetów i podkomitetów – oraz jego wpływu na określone procesy decyzyjne na szczeblu lokalnym i regionalnym. Zainteresowanie instytucją, która opiera się na tradycjach ludowych zakorzenionych w danym kraju, może tylko podnieść wizerunek europejskich ekspertów.

37. Uważa za istotne, by władze armeńskie zapewniły jak największą przejrzystość i zaangażowanie obywateli w procesy reform. Chodzi tu m.in. o reformę zakresu kompetencji i finansowania samorządów terytorialnych, a następnie o silniejsze wsparcie pochodzące z zagranicznych programów doradztwa i finansowania, mające pomóc Armenii przezwyciężyć historyczne zaszczości totalitaryzmu i gospodarki planowej.

38. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że armeńskie władze oraz prezydent czynnie uczestniczą we wdrażaniu programów realizowanych na szczeblu lokalnym i regionalnym w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego.

39. Pozytywnie ocenia fakt, że uzupełniono ustawę o podatkach gminnych i w 2009 r. skonsolidowano system oceny działalności gubernatorów prowincji.

40. Zaznacza, że przy planowaniu rozwoju regionalnego – także w odniesieniu do regionów o większych trudnościach – pomocny może się okazać opublikowany latem 2010 r. podręcznik CEMAT/COE *National Report on Armenia*.

41. Nadmienia, że wśród przyszłych reform jedną z najbardziej niezbędnych (ograniczenie biurokracji i wprowadzenie oszczędności), a zarazem najtrudniejszych do przeprowadzenia będzie konsolidacja samorządów lokalnych i uporządkowanie ich finansowania. To samo dotyczy nowego uregulowania relacji między stolicą a pozostałymi samorządami lokalnymi w związku z wejściem w życie ustawy o mieście Erywaniu. Jak pokazują doświadczenia z innych krajów, dość szybko powinno to wpłynąć na funkcjonowanie sąsiadujących ze stolicą samorządów i władz.

42. Uważa, że na obecnym etapie rozwoju systemu politycznego Armenii pomocne byłoby, gdyby szerzej rozpowszechniono doświadczenia innych krajów (np. Łotwy), które mają już za sobą proces konsolidacji samorządów lokalnych. Podobnie warto informować (poprzez seminaria i konferencje tematyczne) o doświadczeniach z pomyślnie przeprowadzonej zmiany relacji pomiędzy stolicą a pozostałymi jednostkami samorządowymi. Wymiana doświadczeń w określonych dziedzinach, zwłaszcza pomiędzy podmiotami dysponującymi aktualną wiedzą praktyczną a przedstawicielami Armenii, powinna znaleźć stałe miejsce w programach pomocowych UE. Poza problematyką administracji należy także uwzględnić planowanie wydatków, realizację i sprawozdawczość konkretnych funduszy pomocowych i projektów (IFAD, OMP i inne). Ogólnie rzecz biorąc, ta konsekwentna i przynosząca konkretne korzyści działalność jest najlepszym sposobem krzewienia kontaktów międzyludzkich.

43. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że dzięki państwowemu planowi działań (2008–2012) podjęto na szczeblu lokalnym problematykę ochrony środowiska oraz zwiększono jej priorytet. Z zainteresowaniem oczekuje więc informacji o efektach podejmowanych kroków. Ochrona środowiska wszędzie jest tą dziedziną, w której można podejmować inicjatywy na szczeblu lokalnym i która może znacząco przyczynić się do utrwalenia demokratycznego sposobu myślenia. Warto jednocześnie zauważyć, że karta Regionalnego Centrum Ekologicznego (*Regional Environmental Centre*) z 2006 r. jest jednym z niewielu dokumentów, który podpisali zarówno ministrowie Armenii, jak i Azerbejdżanu.

44. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że władze i opinia publiczna w Armenii dostrzegają powagę problemu korupcji, i pochwała decyzję ujęcia kwestii korupcji i sposobu jej zwalczania w szkolnych programach nauczania. Najlepszym sposobem rozwiązania tego problemu jest przejrzystość, wprowadzenie niezbędnych przepisów prawnych i stopniowa zmiana tych elementów kultury i mentalności, które pozwalają kwitnąć korupcji. Można to osiągnąć jedynie z czasem poprzez edukację na różnych poziomach społeczeństwa.

45. Uważa, że przedstawiciele UE, wyrabiając sobie pogląd podczas wizyt w byłych państwach socjalistycznych, muszą pamiętać, iż radziecki totalitaryzm ukształtował mentalność lekceważenia prawa. Ważne jest zatem ustanawianie nowego, demokratycznego prawa, niemniej należy przy tym dopilnować

także jego stosowania i egzekwowania, ponieważ pozwoli to ukształtować mentalność tych osób, których prawo dotyczy, a jednocześnie uświadomi znaczenie praworządności i państwa prawa.

Bruksela, 2 grudnia 2010 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO
