

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w partnerstwie wschodnim

(opinia rozpoznawcza)

(2009/C 277/06)

Sprawozdawca: **Ivan VOLEŠ**

Dnia 12 stycznia 2009 r. Milena VICENOVÁ, ambasador i stały przedstawiciel Republiki Czeskiej przy Unii Europejskiej, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

udziału społeczeństwa obywatelskiego w partnerstwie wschodnim.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Ivan VOLEŠ.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 160 do 15 – 18 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera propozycję utworzenia partnerstwa wschodniego jako lepszej jakościowo formy współpracy z położonymi na Wschodzie krajami objętymi europejską polityką sąsiedztwa. Partnerstwo to musi opierać się na wspólnych demokratycznych wartościach i poszanowaniu praw człowieka, których elementem jest także dialog społeczny i obywatelski oraz uznanie ważnej roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w demokratycznym społeczeństwie.

1.2. Program współpracy w ramach partnerstwa wschodniego musi obejmować w pierwszym rzędzie konkretną pomoc dla krajów partnerskich, zwłaszcza w obecnej sytuacji, gdy światowy kryzys gospodarczy negatywnie wpływa na ich gospodarkę, z czym wiążą się poważne konsekwencje społeczne. Partnerstwo wschodnie powinno również przyczynić się do wzmocnienia instytucji i do pokojowego rozwiązania obecnych konfliktów.

1.3. Partnerstwo wschodnie nie zapewnia odpowiedzi na pytanie o możliwość członkostwa w UE, o które ubiegają się niektóre z uczestniczących w nim państw. W przypadku uzgodnienia ich przepisów z prawodawstwem UE w odpowiednich sektorach kraje partnerskie powinny mieć możliwość uzyskania uprzywilejowanego statusu umożliwiającego udział (bez prawa do głosowania) w tworzeniu wspólnotowych przepisów w określonych sektorach, podobnie jak ma to miejsce w przypadku państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

1.4. Przy wprowadzaniu w życie partnerstwa wschodniego należy wziąć pod uwagę doświadczenia zebrane w ciągu pięciu lat realizacji europejskiej polityki sąsiedztwa:

— należy poprawić współpracę między UE a krajami partnerskimi przy opracowywaniu środków służących realizacji planów działania na szczeblu krajowym;

— do opracowywania planów działania i monitorowania ich realizacji należy włączyć społeczeństwo obywatelskie, łącznie z partnerami społecznymi;

— terminy posiedzeń wspólnych podkomitetów ds. współpracy w sprawach sektorowych utworzonych na podstawie umów o partnerstwie i współpracy powinny być dotrzymane, a realizacja ich wniosków powinna być monitorowana przy udziale społeczeństwa obywatelskiego;

— warunki dostępu do programów i agencji wspólnotowych powinny być jasno określone, aby stanowiły zachętę do uzgadniania przepisów ze wspólnotowym dorobkiem prawnym;

— w wyborze zagadnień, które będą omawiane w ramach platform tematycznych, powinno uczestniczyć społeczeństwo obywatelskie; należy zająć się przede wszystkim kwestiami takimi jak dobre rządy, rządy prawa, zasady społecznej gospodarki rynkowej i jej ramy regulacyjne, dialog społeczny i obywatelski, migracja, ochrona praw własności intelektualnej, bezpieczeństwo dostaw energii, walka z ubóstwem, usuwanie utrudnień w handlu, współpraca transgraniczna, ochrona środowiska naturalnego, kontakty międzyludzkie itd.

1.5. Udział krajów partnerskich w partnerstwie wschodnim należy uzależnić od ich woli i gotowości do kierowania się takimi samymi wartościami jak UE, przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rozwijania i wspierania dialogu obywatelskiego. Dotyczy to zwłaszcza Białorusi.

1.6. Partnerstwo wschodnie nie powinno prowadzić do pojawienia się nowych linii podziału w Europie Wschodniej i powinno umożliwiać udział państw trzecich w odniesieniu do kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania ich, UE i partnerstwa wschodniego, czyli w dziedzinach takich jak bezpieczeństwo energetyczne, migracja, ochrona środowiska naturalnego itd. Wiele priorytetów partnerstwa wschodniego jest przedmiotem strategicznego partnerstwa między UE a Rosją. EKES proponuje, by włączyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego Rosji, Turcji i ewentualnie też innych krajów do negocjacji w sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w ramach Forum Społeczeństwa Obywatelskiego i platform tematycznych.

1.7. Warunkiem powodzenia w realizacji celów partnerstwa wschodniego jest wzmocnienie mobilności i kontaktów międzyludzkich. EKES popiera ułatwienia wizowe dla niektórych grup obywateli krajów partnerskich oraz perspektywę stopniowego znoszenia obowiązku wizowego pod warunkiem poszanowania interesów bezpieczeństwa obu stron.

1.8. EKES jest gotowy pomagać w urzeczywistnianiu partnerstwa wschodniego, wspierając społeczeństwo obywatelskie w krajach partnerskich, oraz udostępnić swoje doświadczenia związane z tworzeniem sieci zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w szeregu krajów i regionów, w tym w krajach sąsiadujących z UE od wschodu. Wzywa Komisję Europejską i Radę, aby powierzyły mu kluczową rolę w tworzeniu Forum Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach partnerstwa wschodniego, które stałoby się elastyczną i otwartą siecią społeczeństwa obywatelskiego Unii Europejskiej i krajów partnerstwa wschodniego, zbierałoby się raz w roku i funkcjonowało w ramach grup i paneli roboczych. Grupy i panele pracowałyby nad konkretnymi zagadnieniami i przedstawiały propozycje dotyczące programów i projektów służących realizacji celów partnerstwa wschodniego. Pełny i efektywny udział społeczeństwa obywatelskiego w tym forum należy wspierać poprzez odpowiednie finansowanie.

1.9. Na szczeblu dwustronnym EKES będzie wspierał tworzenie struktur umożliwiających włączenie partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich do procesu konsultacji przy realizacji dwustronnych programów UE i krajów partnerskich, łącznie z przygotowywaniem krajowych planów wdrażania, ich wprowadzaniem w życie i monitorowaniem osiągniętych wyników.

1.10. Aby społeczeństwo obywatelskie mogło wywiązać się ze swego zadania, EKES wzywa Komisję Europejską do zadbania o włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego do kompleksowego programu rozwoju instytucjonalnego i programów partnerskich w ramach finansowania z odpowiedniego rozdziału europejskiego instrumentu sąsiedztwa i partnerstwa (ENPI).

1.11. EKES jest gotów wspólnie z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego krajów partnerskich włączyć się do wszystkich czterech platform tematycznych, ponieważ zajmują się one problemami, nad którymi Komitet intensywnie pracuje i w odniesieniu do których sporządził już szereg opinii i zaleceń.

2. Wstęp, treść propozycji utworzenia partnerstwa wschodniego

2.1. Komitet z zadowoleniem przyjął wniosek prezydencji czeskiej o opracowanie opinii rozpoznawczej dotyczącej możliwości i form udziału społeczeństwa obywatelskiego w partnerstwie wschodnim na podstawie propozycji Komisji Europejskiej zawartych w komunikacie z 3 grudnia 2008 r. ⁽¹⁾

2.2. Europejska polityka sąsiedztwa, która stanowiła reakcję na rozszerzenie UE w 2004 r., wyniosła relacje UE z sąsiadującymi z nią od wschodu krajami ⁽²⁾ na wyższy poziom i przyniosła szereg sukcesów w zakresie wzmocnienia wzajemnych stosunków. Jednocześnie jednak nie spełniła wszystkich oczekiwań, zwłaszcza tych krajów, które żywią w odniesieniu do UE większe ambicje.

2.3. Inicjatywa wyszła od Polski i Szwecji, które 26 maja 2008 r. podczas posiedzenia ministrów spraw zagranicznych UE przedstawiły propozycję utworzenia tzw. partnerstwa wschodniego jako doskonalszej jakościowo formy europejskiej polityki sąsiedztwa. Propozycja ta zyskała poparcie czeskiej prezydencji, która uznała to zagadnienie za jeden ze swych priorytetów.

2.4. Komisja Europejska opublikowała 3 grudnia 2008 r. komunikat „Partnerstwo wschodnie”. Po zatwierdzeniu przez Radę na jej marcowym posiedzeniu ⁽³⁾ partnerstwo wschodnie zostanie zainaugurowane 7 maja 2009 r. w Pradze na szczycie z udziałem UE i krajów partnerskich w ramach partnerstwa wschodniego.

2.5. Celem partnerstwa wschodniego jest udzielenie krajom partnerskim większego niż dotychczas wsparcia w ich staraniach o zbliżenie się do UE oraz wszelkiej koniecznej pomocy w realizacji reform demokratycznych i rynkowych, przestrzeganiu zasad rządów prawa i dobrych rządów, poszanowaniu praw człowieka, poszanowaniu i ochronie mniejszości, a także stosowaniu zasad gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju.

2.6. Partnerstwo wschodnie będzie realizowane przede wszystkim na szczeblu dwustronnym a celem będzie zawarcie umów o stowarzyszeniu ⁽⁴⁾, pod warunkiem osiągnięcia postępów w dziedzinie demokracji, rządów prawa i praw człowieka ⁽⁵⁾. Częścią umów o stowarzyszeniu będzie utworzenie rozległej i kompleksowej strefy wolnego handlu.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Partnerstwo wschodnie”, COM(2008) 823 wersja ostateczna z 3 grudnia 2008 r.

⁽²⁾ Termin partnerzy wschodni (lub „partnerzy”) dla potrzeb niniejszej opinii obejmuje kraje Europy Wschodniej i południowego Kaukazu wymienione w europejskiej polityce sąsiedztwa: Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę.

⁽³⁾ Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej, 19 i 20 marca 2009 r., 7880/09.

⁽⁴⁾ Negocjacje z Ukrainą w sprawie umowy o stowarzyszeniu już trwają i mogłyby się stać wzorem dla pozostałych krajów partnerskich.

⁽⁵⁾ Dotyczy to zwłaszcza Białorusi, gdzie postępy w tej dziedzinie są jak dotąd niewystarczające.

2.7. Szczegółowe stosunków wielostronnych wymaga stworzenia czterech platform tematycznych poświęconych: 1) demokracji, dobremu rządowi i stabilności, 2) integracji gospodarczej i konwergencji z polityką UE, 3) bezpieczeństwu energetycznemu i 4) kontaktom międzyludzkim. Ramy wielostronne wzmocnią związki pomiędzy krajami partnerskimi, co może w przyszłości doprowadzić do powstania sąsiedzkiej wspólnoty gospodarczej. Do osiągnięcia konkretnych wyników współpracy mają przyczynić się tzw. **sztandarowe inicjatywy** ⁽⁶⁾. Inicjatywy te byłyby finansowane dzięki wsparciu międzynarodowych instytucji finansowych, sektora prywatnego oraz różnych donatorów.

2.8. Spotkania głów państw i rządów UE i krajów partnerskich powinny odbywać się co dwa lata, spotkania ministrów spraw zagranicznych co rok, a spotkania urzędników wysokiego szczebla w ramach poszczególnych platform i spotkania ekspertów w ramach paneli roboczych dwa razy do roku.

2.9. Komisja i Rada liczą na udział społeczeństwa obywatelskiego w realizowaniu celów partnerstwa wschodniego oraz proponują utworzenie Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, które prowadziłoby dialog z władzami publicznymi. Komisja wezwała Komitet Regionów i EKES, by włączyły się w prace prowadzone w ramach platform tematycznych zajmujących się kwestiami demokracji, dobrych rządów i stabilności oraz kontaktów międzyludzkich.

2.10. Źródła finansowania partnerstwa wschodniego zostaną zwiększone z 450 mln EUR w 2008 r. do 600 mln EUR w 2013 r., co wymaga dodatkowych środków, które powinny być uzyskane z rezerwy budżetowej europejskiego instrumentu sąsiedztwa i partnerstwa (ENPI).

3. Jak uczynić z partnerstwa wschodniego instrument służący lepszej realizacji europejskiej polityki sąsiedztwa

3.1. EKES postrzega partnerstwo wschodnie jako nowe strategiczne ramy dla wschodniego wymiaru europejskiej polityki sąsiedztwa oraz jako przejaw solidarności z ludnością Europy Wschodniej. Musi ono opierać się na wspólnych wartościach, wspieraniu praw człowieka i podstawowych wolności, dobrych rządów i budowania demokratycznego społeczeństwa, którego nieodłączną część stanowi społeczeństwo obywatelskie. Wola polityczna rządów krajów partnerskich do rozwijania dialogu ze społeczeństwem obywatelskim i wspierania dialogu między partnerami społecznymi powinna być jednym ze wskaźników dla wykorzystania instrumentów i programów współpracy, które oferuje partnerstwo wschodnie.

⁽⁶⁾ Mogłoby chodzić na przykład o program zintegrowanego zarządzania granicami, instrument na rzecz MŚP, promowanie regionalnych rynków energii, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii, rozwój południowego korytarza energetycznego, a także współpracę w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym.

3.2. Nasilający się światowy kryzys finansowy i gospodarczy zagraża rozwojowi gospodarczemu i stabilności wschodnich partnerów UE. Zdaniem EKES-u ważne jest, by program współpracy w ramach partnerstwa wschodniego i środki finansowe przydzielone w ramach ENPI były nastawione na wsparcie długoterminowych reform strukturalnych oraz na pomoc rządów krajów partnerskich w ustabilizowaniu sytuacji gospodarczej i społecznej i wyeliminowaniu negatywnych skutków kryzysu dla obywateli znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

3.3. Celem partnerstwa wschodniego jest wsparcie państw Europy Wschodniej w procesie modernizacji zgodnej z normami UE bez bezpośredniej perspektywy przystąpienia do UE, co nie powinno ograniczać ambicji poszczególnych krajów, jeśli chodzi o ich przyszłe relacje z UE. W celu zwiększenia motywacji krajów partnerskich do aktywniejszego wdrażania reform i unijnych norm EKES zaleca zaoferowanie tym krajom możliwości uzyskania uprzywilejowanego statusu, o ile w uzgodnionej konkretnej dziedzinie przetransponują do prawa krajowego wspólnotowy dorobek prawny. Umożliwiłoby to im, by podobnie jak kraje należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego ⁽⁷⁾ stały się częścią rynku wewnętrznego, uczestniczyły w programach i agencjach Wspólnoty i brały udział w opracowaniu na szczeblu ekspertów nowych aktów prawnych (bez prawa do głosowania).

3.4. Partnerstwo wschodnie powinno być postrzegane jako narzędzie, które pomoże Azerbejdżanowi i w dalszej perspektywie także Białorusi w spełnieniu warunków członkostwa w WTO. Fakt, że wszystkie pozostałe kraje należące do partnerstwa wschodniego są już członkami WTO zapewnia podstawę do wielostronnego dialogu nie tylko o dwustronnej liberalizacji handlu między UE a poszczególnymi krajami, ale także o regionalnej liberalizacji handlu między krajami partnerskimi. Utworzenie sąsiedzkiej wspólnoty gospodarczej na wzór EOG ⁽⁸⁾ powinno być priorytetem UE od samego początku realizacji partnerstwa wschodniego.

3.5. EKES zaleca, aby realizując politykę partnerstwa wschodniego, mieć na uwadze doświadczenia z wdrażania europejskiej polityki sąsiedztwa w latach 2004-2008 ⁽⁹⁾, które można podsumować następująco:

3.5.1. Przy zbliżających się negocjacjach w sprawie umów o stowarzyszeniu między UE a krajami partnerskimi należy przeprowadzić konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim, zwłaszcza w odniesieniu do roli społeczeństwa obywatelskiego i możliwości utworzenia w ramach tych umów wspólnych komitetów konsultacyjnych składających się z przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego kraju partnerskiego i UE.

⁽⁷⁾ Norwegia, Lichtenstein i Islandia.

⁽⁸⁾ COM (2008) 823 wersja ostateczna, s. 10.

⁽⁹⁾ Zob. wyniki projektu centrum badawczego Słowackiego Stowarzyszenia Polityki Zagranicznej realizowanego przy wsparciu fundacji F. Ebert Stiftung opublikowane w „The reform of the European Neighbourhood Politic Tools, Institutions and a Regional Dimension”, Duleba, Najšlová, Benč i Bilčík, 2009 r.

3.5.2. Rządy krajów partnerskich powinny planować i urzeczywistniać priorytety krajowych planów działania we współpracy z KE i innymi zainteresowanymi stronami (siłami politycznymi, partnerami społecznymi, społeczeństwem obywatelskim i samorządami lokalnymi i regionalnymi), aby zagwarantować jak najszersze poparcie dla realizacji tych planów. Plany działania powinny obejmować rozwiązania umożliwiające szerszy udział społeczeństwa obywatelskiego w procesie konsultacji, także dzięki zapewnieniu tłumaczenia unijnych dokumentów na języki narodowe.

3.5.3. Wspólne podkomitety ds. współpracy w sprawach sektorowych utworzone na podstawie umów o partnerstwie i współpracy, które miały pełnić funkcję mechanizmu przekazywania informacji i informacji zwrotnych w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, realizowały to zadanie tylko częściowo, ponieważ spotykały się rzadko i nieregularnie. Posiedzenia podkomitetów i ich kontrola powinny mieć charakter obowiązkowy. Przedstawiciele platform międzyinstytucjonalnych, które mają powstać w ramach partnerstwa wschodniego (EuroNest, Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, Zgromadzenie Samorządów Lokalnych i Regionalnych), powinni zostać zachęcani do monitorowania pracy podkomitetów i działalności organów krajowych w zakresie realizacji priorytetów planów działania. Ocena osiągniętych postępów powinna opierać się na jasnych, wspólnie uzgodnionych, przejrzystych i wymiernych kryteriach a społeczeństwo obywatelskie powinno mieć możliwość uczestniczenia w negocjacjach dotyczących tych kryteriów oraz w ocenie ich wypełniania.

3.5.4. W propozycjach dotyczących partnerstwa wschodniego należy jaśniej określić instrumenty sektorowe. Kryteria dostępu krajów partnerskich do danego programu sektorowego czy do danej agencji trzeba wyraźnie określić, tak aby każdy kraj wiedział, jakie warunki musi spełnić, by uczestniczyć w europejskich programach i agencjach.

3.5.5. Platformy tematyczne powinny umożliwiać regularną wymianę wzorcowych rozwiązań między UE, państwami członkowskimi i krajami partnerskimi oraz określać wspólne wielostronne projekty w odpowiednich dziedzinach. W ramach platform tematycznych można by omawiać zagadnienia takie jak:

- zasady państwa prawa,
- zasady społecznej gospodarki rynkowej i jej ramy regulacyjne,
- dobre rządy,
- walka z korupcją i gospodarką nieformalną,
- problemy społeczne, łącznie z równością płci,
- migracja i kontakty międzyludzkie,
- wsparcie dialogu społecznego i obywatelskiego,
- likwidowanie przeszkód w handlu,

- ochrona praw własności intelektualnej,
- walka z ubóstwem,
- bezpieczeństwo energetyczne i efektywność energetyczna,
- przestrzeganie norm bezpieczeństwa żywności,
- ochrona przed przywozem towarów niebezpiecznych z krajów trzecich,
- ochrona środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, roślin i zwierząt,
- współpraca transgraniczna itd.

Do wyboru zagadnień i ich omawiania należy włączyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego skupione w Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. Aby organizacje te mogły odgrywać tę rolę, trzeba im zapewnić odpowiednie finansowanie.

3.6. EKES jest zdania, że warunkiem udziału krajów partnerskich w programie współpracy w ramach partnerstwa wschodniego musi być przyjęcie i pełne uznanie wartości, takich jak prawa człowieka i podstawowe wolności, dobre rządy oraz dialog z niezależnym społeczeństwem obywatelskim i partnerami społecznymi. EKES przypomina, że dotyczy to zwłaszcza Białorusi i jej udziału w partnerstwie wschodnim.

3.7. Zdaniem EKES-u ważne jest, by partnerstwo wschodnie nie prowadziło do pojawienia się nowych linii podziału we wschodniej Europie i było otwarte na udział przedstawicieli państw trzecich w odniesieniu do zagadnień będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Wiele priorytetów partnerstwa wschodniego jest przedmiotem strategicznego partnerstwa między UE a Rosją. Przykładem może być dialog w sprawach bezpieczeństwa energetycznego, problemów migracji, ochrony środowiska naturalnego i innych regionalnych lub globalnych problemów, który może przynieść rezultaty jedynie pod warunkiem udziału Rosji, Turcji i ewentualnie także przedstawicieli krajów Azji Środkowej. EKES proponuje włączenie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego z tych krajów trzecich do negocjacji dotyczących tych zagadnień w ramach Forum Społeczeństwa Obywatelskiego i w razie potrzeby także innych platform.

3.8. Partnerstwo wschodnie powinno być inicjatywą uzupełniającą synergii czarnomorską. Inicjatywy te dążą do różnych celów i wykorzystują różne narzędzia, ale jednocześnie mają pewne wspólne dziedziny działania. Dlatego też konieczne jest wzmocnienie koordynacji podejść przyjętych w ramach obu tych inicjatyw, aby uniknąć niepotrzebnej dwutorowości czy powielania się tych działań.

3.9. Istotnym warunkiem powodzenia realizacji celów partnerstwa wschodniego jest wzmocnienie kontaktów międzyludzkich. Mobilność stanowi ważny element zarówno w stosunkach dwustronnych, jak i w kontekście wielostronnym. Do ostatecznego celu, jakim jest zniesienie obowiązku wizowego wobec tych krajów, trzeba dążyć, stopniowo wprowadzając ułatwienia wizowe dla studentów, biznesmenów, osób często podróżujących do UE i członków rodzin oraz obniżając opłaty wizowe. Warunkiem wstępnym jest zawarcie odpowiednich umów z krajami partnerskimi.

3.10. EKES proponuje prowadzenie dialogu z krajami partnerskimi, państwami członkowskimi, partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim na temat zagadnień związanych z rynkiem pracy, m.in. rozwojem i mobilnością siły roboczej, jak również na temat podejmowania wspólnych środków na rzecz zwalczania pracy nierejestrowanej i naruszeń ważnych konwencji MOP.

4. Charakterystyka organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerstwa wschodniego

4.1. Choć historyczna, polityczna i społeczno-gospodarcza sytuacja jest różna w każdym z sześciu krajów uczestniczących w partnerstwie wschodnim, to społeczeństwo obywatelskie w krajach partnerskich ma wiele cech wspólnych wynikających z rozwoju społecznego w okresie istnienia Związku Radzieckiego, kiedy organizacje społeczeństwa obywatelskiego były jedynie „mechanizmem przekazu” dla rządzącej partii komunistycznej.

4.2. Upadek Związku Radzieckiego umożliwił tym krajom uzyskanie niepodległości, ale jednocześnie doprowadził do znacznego pogorszenia się ich sytuacji gospodarczej. Reformy gospodarcze mające na celu przejście od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej były wprowadzane powoli i niekonsekwentnie, a dodatkową trudnością był brak stabilności politycznej i walka o władzę. W co najmniej czterech krajach (Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja) sytuację pogarszały jeszcze konflikty zbrojne z sąsiadami lub regionami separatystycznymi.

4.3. Mimo wzrostu gospodarczego z końca lat 90. i po roku 2000 sytuacja w tych krajach jest bardzo niestabilna, a obecny kryzys gospodarczy jeszcze ją utrudnia. Istnieją głębokie podziały społeczne, znaczna część obywateli żyje z dochodów z gospodarki nieformalnej lub wyemigrowała za granicę w poszukiwaniu pracy. Utrzymują się główne przeszkody dla modernizacji i rozwoju – biurokracja, nadmiar regulacji i związana z nimi korupcja.

4.4. W ostatnich latach stopniowo zwiększa się przestrzeń dla działalności społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich krajach. Nawet na Białorusi pojawia się pod naciskiem UE i międzynarodowej opinii pewna poprawa. Europejska polityka sąsiedztwa i jej instrumenty oraz działania Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) pomagają w stopniowym wdrażaniu dialogu społecznego i jego instytucjonalizacji w krajach partnerskich. Daleko jeszcze do przestrzegania norm UE, jeśli chodzi o niezawisłość sądów, podział władzy i kompetencji między centralnymi i lokalnymi organami władzy publicznej, właściwą interpretację i przestrzeganie praw i wolności obywatelskich oraz niezależność mediów. Rządy wzbraniają się przed akceptacją pluralizmu społeczeństwa, niezależności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz ich prawa do dialogu społecznego i obywatelskiego, który wzmocniłby całe społeczeństwo.

4.5. W ciągu ostatnich pięciu lat EKES zajmował się sytuacją społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich krajach partnerskich z punktu widzenia swobody stowarzyszania się, rejestracji,

przepisów i procedur podatkowych, wolności słowa i funkcjonowania konsultacji trójstronnych. Opracował na ten temat szereg opinii, w których zawarł liczne zalecenia ⁽¹⁰⁾.

4.6. Na konferencji poświęconej dialogowi społecznemu i obywatelskiemu w ramach synergii czarnomorskiej i partnerstwa wschodniego zorganizowanej przez EKES we współpracy z MOP w dniach 2-3 marca 2009 r. jej uczestnicy potwierdzili, że we wszystkich krajach dialog trójstronny formalnie istnieje, jednak jego zakres jest o wiele za wąski, by pozwolić na realizację jego zadań. Nie udaje się też wprowadzić dialogu społecznego na szczeblu regionalnym ani dialogu sektorowego. Wszyscy uczestnicy potwierdzili potrzebę skutecznego włączenia społeczeństwa obywatelskiego do obu tych regionalnych inicjatyw.

4.7. Sytuacja różnych grup społeczeństwa obywatelskiego

4.7.1. Organizacje pracodawców

We wszystkich krajach partnerskich istnieją tradycyjne organizacje reprezentujące przedsiębiorców i zapewniające im potrzebne usługi, takie jak izby handlu i stowarzyszenia przedsiębiorców. W związku z przeprowadzanymi reformami i koniecznością wyłonienia po stronie pracodawców partnerów do dialogu społecznego utworzone zostały organizacje pracodawców skupiające duże firmy i stowarzyszenia branżowe. Organizacje te nadal napotykać wiele trudności, często nie są wystarczająco reprezentatywne, są rozczłonkowane lub konkurują ze sobą. W niektórych państwach, zwłaszcza tam, gdzie w gospodarce nadal dominuje sektor publiczny, tak jak na Białorusi, w Mołdawii czy w Azerbejdżanie, organizacje te są ściśle powiązane z władzami centralnymi, co ogranicza ich możliwość niezależnego krytykowania polityki rządu lub sprzeciwiania się jej. W związku z tym mniejsze są ich zainteresowanie dialogiem społecznym i gotowość do udziału w nim.

4.7.2. Związki zawodowe

4.7.2.1. W większości krajów partnerskich tradycyjne związki zawodowe typu radzieckiego rozpoczęły proces reform i z większym lub mniejszym powodzeniem przyjęły zasady demokracji, niezależności i wolności, których broni międzynarodowy i europejski ruch związkowy. Nowe związki zawodowe powstały na Białorusi i Ukrainie. Zasada niezależności organizacji pracowników nie jest jeszcze bynajmniej powszechnie uznawanym faktem, co potwierdzają odnotowane w niektórych państwach ingerencje rządów, które stały się przedmiotem kierowanych do MOP skarg na naruszanie wolności związkowych.

⁽¹⁰⁾ Opinie EKES-u: „Rozszerzona Europa – sąsiedztwo: Nowe ramy dla stosunków UE z jej wschodnimi i południowymi sąsiadami”, Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 148-155; „Białoruskie społeczeństwo obywatelskie”, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 123-157; „Stosunki UE – Mołdawia: jaka rola dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego?”, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 89-95; „Stosunki UE – Ukraina: nowa dynamiczna rola społeczeństwa obywatelskiego”, Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 157-163; „Tworzenie sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie Morza Czarnego”, Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 144-151; REX/241 Udział społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu planów działań w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa w krajach Zakaukazia: w Armenii, Azerbejdżanie i Gruzji, sprawozdawca: Andrzej ADAMCZYK, maj 2009 r. – opinia jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym.

4.7.2.2. Choć we wszystkich krajach ratyfikowano główne konwencje MOP, dochodzi do łamania zwłaszcza konwencji dotyczącej prawa do stowarzyszania się i rokowań zbiorowych, co przejawia się w trudnościach przy rejestracji oraz ograniczaniu prawa do strajku. W przedsiębiorstwach naruszane są podstawowe prawa i dochodzi do zwolnień działaczy związkowych.

4.7.2.3. Ogólnie jednak osiągnięto postęp, co umożliwiło związkom odgrywanie pozytywnej roli przy umacnianiu procesu demokratycznego w krajach partnerskich.

4.7.3. Organizacje pozarządowe

4.7.3.1. We wszystkich krajach partnerskich doszło do wyraźnego wzrostu liczby organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje te zajmują się integracją europejską, sprawami społecznymi, takimi jak migracja, kształcenie, opieka zdrowotna, gospodarka społeczna i walka z ubóstwem, a także ochroną środowiska naturalnego, prawami człowieka i prawami obywatelskimi, walką z korupcją, ochroną praw konsumenta, reprezentowaniem interesów rolników i rzemieślników itd. Należą one do europejskich i międzynarodowych sieci i aktywnie uczestniczyły w obronie wartości demokratycznych w czasie rewolucji na Ukrainie i w Gruzji.

4.7.3.2. Organizacje pozarządowe we wszystkich krajach partnerskich borykają się z szeregiem problemów wynikających z nieufności rządu wobec społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza gdy nie może on ich kontrolować i stara się prawnie ograniczać możliwości działania organizacji pozarządowych. Niezależne organizacje pozarządowe mają problemy z finansowaniem i muszą ubiegać się o wsparcie z zagranicy, co naraża je na krytykę, że reprezentują raczej interesy zagraniczne niż krajowe. W szeregu krajów partnerskich istnieją organizacje pozarządowe bliskie rządowi, który narzuca im udział w różnych platformach dialogu obywatelskiego.

4.7.3.3. Sytuacja jednak stopniowo się poprawia i rośnie świadomość potrzeby dialogu obywatelskiego, także dzięki wymianie informacji i doświadczeń oraz tworzeniu różnorodnych sieci społeczeństwa obywatelskiego. Wyraźną poprawę osiągnięto na Ukrainie w dziedzinie dialogu między rządem a organizacjami pozarządowymi, które aktywnie wspierają integrację europejską.

5. Rola EKES-u w partnerstwie wschodnim

5.1. EKES pragnie nadal odgrywać swoją rolę przy wzmacnianiu pozycji, możliwości i rozwoju regionalnych i krajowych sieci zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich, co umożliwi im jak najefektywniejszy udział w dwustronnych i wielostronnych programach i instrumentach z myślą o skutecznej realizacji celów partnerstwa wschodniego.

5.2. EKES zdobył w ostatnich latach cenne doświadczenie w tworzeniu sieci społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu regionalnym i krajowym w partnerstwie euro-śródmorskim, państwach Afryki, Karaibów i Pacyfiku, Ameryce Środkowej, państwach Mercosuru, Chinach, Indiach i Brazylii. Jest też partnerem we wspólnych komitetach konsultacyjnych utworzonych na mocy umów o stowarzyszeniu z Turcją, Chorwacją, a w przeszłości także Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii. Działania EKES-u przyczyniły się do wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich tych krajach i regionach.

5.3. EKES z własnej inicjatywy odgrywał podobną rolę także w stosunkach z krajami Europy Wschodniej i Zakaukazia. W 2004 r. utworzył Grupę Kontaktową ds. Sąsiadów Wschodnioeuropejskich, przeprowadził podstawową analizę pozycji i możliwości organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich i nawiązał z nimi bezpośrednie kontakty. Zorganizował kilka wspólnych wydarzeń, między innymi wspomnianą konferencję poświęconą dialogowi społecznemu i obywatelskiemu w ramach synergii czarnomorskiej i partnerstwa wschodniego.

5.4. EKES wzywa Komisję Europejską i Radę, by powierzyły mu kluczową rolę przy aktywnym włączaniu społeczeństwa obywatelskiego do instytucjonalnej struktury partnerstwa wschodniego. Mając na uwadze tworzenie Forum Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach Partnerstwa Wschodniego, można wykorzystać istotne doświadczenia i wiedzę EKES-u w tej dziedzinie oraz jego kontakty z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych oraz z ich krajowymi i regionalnymi sieciami w krajach partnerskich i w UE. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego powinno zostać utworzone natychmiast po oficjalnej inauguracji tej inicjatywy w drugiej połowie 2009 r.

5.5. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego powinno mieć charakter operacyjny i elastyczny oraz gromadzić reprezentatywne, demokratyczne i niezależne organizacje społeczeństwa obywatelskiego z UE i z krajów partnerskich, reprezentujące pracodawców, pracowników i inne organizacje pozarządowe, które wniosłyby konkretną wartość dodaną do realizacji tej inicjatywy. Forum mogłoby się zbierać co najmniej raz w roku, na zmianę w UE i w jednym z krajów partnerskich. Mogłoby tworzyć panele i grupy robocze, które zajmowałyby się określonymi zakresami tematycznymi (zob. pkt 3.5.5) poprzez tworzenie paneli szczegółowych w ramach czwartego poziomu operacyjnego partnerstwa wschodniego, i opracowywałyby propozycje i zalecenia dla przedstawicieli UE i rządów krajów partnerskich. Obsługę organizacyjną i administracyjną zapewniałby sekretariat w ramach EKES-u przy wkładzie finansowym z odpowiedniego rozdziału ENPI.

5.6. EKES będzie nadal wspierać tworzenie w krajach partnerskich struktur skupiających organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w tym również partnerów społecznych, które umożliwiłyby im aktywny udział w procesie konsultacji, wytyczania wspólnych priorytetów planów działania i ENPI, określania niezbędnych działań na szczeblu krajowym, monitorowania, wzajemnej wymiany informacji i następnie oceny poczynionych postępów. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego mogłoby być właściwą platformą wymiany wzorcowych rozwiązań w zakresie roli społeczeństwa obywatelskiego w krajowych procesach decyzyjnych i rozwoju dialogu społecznego.

5.7. Po ich utworzeniu na podstawie umów o stowarzyszeniu do procesu tego można by włączyć także wspólne komitety konsultacyjne społeczeństwa obywatelskiego UE i poszczególnych krajów partnerskich.

5.8. Aby organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogły pełnić wymienione tu trudne funkcje, trzeba im zapewnić niezbędne wsparcie i pomoc. EKES zaleca zatem Komisji, by do kompleksowego programu rozwoju instytucjonalnego włączyła obok organów administracji publicznej także organizacje społeczeństwa

obywatelskiego, które mogłyby korzystać z doświadczeń organizacji partnerskich z państw członkowskich UE w ramach programów partnerstwa.

5.9. Komisja zachęciła EKES do udziału w platformach tematycznych „Demokracja, dobre rządy i stabilność” oraz „Kontakty międzyludzkie”. EKES jest przekonany, że ma potrzebne możliwości i doświadczenie, aby zostać zaproszonym do udziału także w dwóch pozostałych platformach „Integracja gospodarcza” i „Bezpieczeństwo energetyczne”. Zaleca ponadto, by do platform tych włączyć także społeczeństwo obywatelskie krajów partnerskich i Forum Społeczeństwa Obywatelskiego.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
