

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Stosunki UE — Chiny: rola społeczeństwa obywatelskiego

(2006/C 110/12)

Pismem z dnia 7 lutego 2005 r. prezydencja brytyjska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie: *Stosunki UE-Chiny: rola społeczeństwa obywatelskiego*.

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 20 lutego 2006 r. Sprawozdawcą był Sukhdev SHARMA, współsprawozdawcą — Thomas ETTY.

Na 425. sesji plenarnej w dniach 15 — 16 marca 2006 r. (posiedzenie z dnia 15 marca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 93 do 2 przy 3 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

1. Informacje ogólne

1.1 Niniejsza opinia rozpoznawcza przygotowana jest na wniosek Zjednoczonego Królestwa, sprawującego przewodnictwo UE. Rozwinięcie strategicznego partnerstwa z Chinami jest jednym z priorytetów przewodnictwa brytyjskiego. Komisarz Peter Mandelson położył nacisk na konieczność zbudowania stosunków z Chinami w oparciu o poszanowanie praw człowieka i koncept bardziej rozwiniętego, pluralistycznego społeczeństwa obywatelskiego.

1.2 U podstaw UE leżą wspólne wartości państw członkowskich, które ona potwierdza i propaguje w swych stosunkach z resztą świata. Wartości te to poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa i praw człowieka. W oparciu o te wartości UE dąży do nawiązywania stosunków partnerskich z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi i światowymi, które podzielają zasady uniwersalności i nierozdzielności praw człowieka od podstawowych swobód.

1.3 Europa jest zainteresowana politycznie i ekonomicznie, by pomóc Chinom stać się krajem stabilnym, zamożnym i otwartym, który w pełni przestrzega zasad demokracji, wolnego rynku i praworządności.

1.4 Chiny doznały nadzwyczaj szybkiego wzrostu gospodarczego oraz przemian społecznych, które przyczyniły się do podniesienia się dochodów pewnych części populacji. Towarzystwo jednak temu narastanie różnic standardu życia, poziomu zdrowia, warunków pracy i warunków ekologicznych, a najsłabsze grupy społeczne pozostawiono samym sobie. Brak kanałów, poprzez które pokrzywdzeni mogą prawomocnie i skutecznie wyrażać swe dążenia i domagać się swych praw, doprowadził do fali społecznych niepokojów, które grożą zniweczeniem podzielanych w pełni przez UE nadziei rządu chińskiego na stworzenie zamożnego i harmonijnego społeczeństwa.

1.5 Komitet wyrażał już wcześniej przekonanie, że silne i niezależne społeczeństwo obywatelskie wnosi cenny wkład w dobre zarządzanie sprawami publicznymi i w stabilność polityczną, gospodarczą i społeczną. Jego kontakty ze społeczeństwem obywatelskim spoza UE zarówno w krajach rozwinię-

tych, jak i rozwijających się, potwierdzają to przekonanie. Wobec powyższego Komitet opowiada się za rozwijaniem wolnych, niezależnych i przedstawicielskich pozarządowych organizacji pracowników, robotników, rolników, konsumentów, działaczy na rzecz środowiska naturalnego, spółdzielców itp. Wzywa do ustanowienia prawa zapewniającego tym organizacjom swobody oraz do ratyfikowania i wdrożenia — zarówno w prawie, jak i w praktyce — międzynarodowych aktów dotyczących tych swobód. Te podstawowe postulaty świadczą o głębokim zainteresowaniu Komitetu współpracą ze społeczeństwem obywatelskim Chin, zarówno już zorganizowanym, jak i dopiero się wyłaniającym. Komitet będzie próbował skłonić do zaangażowania się w to europejskie federacje organizacji reprezentowanych w jego składzie.

1.6 Celem niniejszej opinii jest zanalizowanie charakteru, zadań i ram dla działalności chińskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz przedstawienie zaleceń umożliwiających UE i chińskiemu społeczeństwu obywatelskiemu przyczynienie się do poprawy stosunków pomiędzy UE a Chinami. Zanim pokrótce omówimy te zagadnienia, Komitet pragnie oznajmić, że uwagi swe przedstawia w duchu wzajemnego poszanowania. Jednak naruszanie norm międzynarodowych, do przestrzegania których zarówno państwa członkowskie UE, jak i Chiny są zobowiązane, nie może zostać uznane za sprawę wewnętrzną danego kraju. W takich wypadkach za poszanowanie norm w prawie i praktyce odpowiada cała wspólnota międzynarodowa.

2. Uwagi ogólne

2.1 Organizacje pozarządowe

2.1.1 Miejsce organizacji pozarządowych w Chinach

2.1.1.1 Organizacje pozarządowe rozwinęły się w Chinach dopiero po wprowadzeniu reform w roku 1978. Do końca roku 2004 w Chinach zarejestrowano 289 476 organizacji pozarządowych. Nie wiadomo, ile spośród nich jest na tyle silnych, by mogły one stać się partnerami dla organów UE. Ocenia się ponadto, że obecnie w Chinach działa od 3 000 do 6 500 zagranicznych organizacji pozarządowych.

2.1.1.2 Definicja organizacji pozarządowej w Chinach obejmuje organizacje zajmujące się zarówno zagadnieniami społecznymi, jak i gospodarczymi. Komitet uważa, że federacje pracodawców i związki zawodowe są ważną częścią zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, choć nie są one, w ścisłym znaczeniu, organizacjami pozarządowymi.

2.1.1.3 Chińskie organizacje pozarządowe są podzielone na „organizacje społeczne” oparte na zasadzie członkostwa i „jednostki prywatne nie mające charakteru przedsiębiorstw”, które nie działają na zasadzie stowarzyszenia i świadczą niedochodowe usługi socjalne; są to np. prywatne szkoły i szpitale.

2.1.1.4 W Chinach istnieje osiem wielkich, ogólnokrajowych organizacji społecznych, które często określa się jako „organizacje ludowe” albo „organizacje masowe”. Organizacje te, takie jak np. Ogólnochińska Federacja Związków Zawodowych (All-China Federation of Trade Unions, ACFTU), Chiński Związek Młodzieży Komunistycznej (Communist Youth League, CYL) i Ogólnochińska Federacja Kobiet (All-China Women's Federation, ACWF) w rzeczywistości zostały utworzone przez państwo i z jego ramienia wykonują m.in. pewne zadania administracyjne. Organizacje ACFTU, CYL i ACWF stanowią wydziały związkowy, młodzieżowy i kobiecy oddział Partii Komunistycznej, wobec tego nazywanie tego typu podmiotów organizacjami pozarządowymi jest mylące.

2.1.1.5 By prowadzić legalną działalność, chińskie organizacje pozarządowe muszą zostać zatwierdzone i zarejestrowane przez Ministerstwo Spraw Cywilnych lub jego przedstawicielstwo lokalne. Rejestracja organizacji pozarządowych podlega trzem rozporządzeniom:

- Rozporządzenie w sprawie rejestracji i kierowania organizacjami społecznymi (z 1998 r.)
- Tymczasowe rozporządzenie w sprawie rejestracji i kierowania jednostkami prywatnymi nie mającymi charakteru przedsiębiorstw (z 1998 r.)
- Rozporządzenie w sprawie kierowania fundacjami (2004 r.)

2.1.1.6 Obecne przepisy utrudniają niektórym organizacjom pozarządowym zarejestrowanie się. Wynika to z dwóch przyczyn:

- Wymaga się od nich, by znalazły dla siebie „zawodową jednostkę zarządzania”, mającą pełnić funkcję agencji je nadzorującej. Dopiero po zatwierdzeniu przez swą agencję nadzorującą może taka organizacja zgłosić się do rejestracji w jednostce Ministerstwa Spraw Cywilnych. Agencja nadzorująca musi być organem państwowym bądź organizacją upoważnioną przez taki organ. Musi ona w pewien sposób „mieć do czynienia” z działalnością, której podejmuje się organizacja pozarządowa, tzn. zakres obowiązków i kompetencji agencji musi obejmować dziedzinę, którą zajmuje się nadzorowana organizacja. Na przykład towarzystwo literackie powinno podlegać Biuru ds. Kultury, a nie Komisji Edukacji. Z drugiej strony organy państwowe nie są zobowiązane do przychylnego ustosunkowania się do prób o sponsorowanie. Na przykład Biuro ds. Kultury może

odmówić sponsorowania ubiegającego się o rejestrację towarzystwa literackiego.

- Organizacje pozarządowe o podobnym zakresie działalności nie mogą współistnieć na tym samym obszarze geograficznym. Na przykład, jeśli w Pekinie istnieje już stowarzyszenie na rzecz osób niepełnosprawnych, to nie może tam zostać zarejestrowane żadne inne stowarzyszenie tego rodzaju.

2.1.1.7 W wyniku stosowania tych zasad wiele organizacji pozarządowych działających na podstawowym poziomie nie może zostać zarejestrowanych, gdyż nie udaje im się znaleźć agencji rządowych, które zgodziłyby się stać ich zawodową jednostką zarządzania, bądź też dlatego, że na terenie, gdzie chciały one działać, zostały już zarejestrowane organizacje o podobnych celach. Chcąc zaistnieć legalnie, niektóre organizacje pozarządowe rejestrują się w Biurach Przemysłowo-Handlowych jako przedsiębiorstwa, choć prowadzą działalność użyteczności publicznej i nie są dochodowe.

2.1.1.8 Niektóre organizacje pozarządowe postanawiają się nie rejestrować. Choć niezarejestrowanie się kwalifikuje je jako organizacje nielegalne, wiele spośród nich jest tolerowanych przez rząd, głównie dlatego, że uznaje on ich działalność za niegroźną. Jednak brak statusu organizacji legalnej oznacza, że są one szczególnie narażone na podejmowane okresowe przez rząd działania „porządkująco-naprawcze” w sektorze organizacji pozarządowych. Istnieją liczne dowody na to, że ostatnimi laty władze chińskie dość aktywnie starały się nadzorować i kontrolować działalność takich organizacji pozarządowych, uważając, że niezatwierdzone organizacje pozarządowe w rzeczywistości bądź potencjalnie są organizacjami antyrządowymi i mogą się okazać siłą destabilizującą.

2.1.1.9 Na ile Komitetowi wiadomo, obecnie przygotowuje się nowe rozporządzenie w sprawie organizacji pozarządowych. Po raz pierwszy będzie ono również wymagało rejestracji wszystkich zagranicznych organizacji pozarządowych.

2.1.1.10 W Chinach często odróżnia się organizacje pozarządowe „zorganizowane przez rząd” od „samorzutnych” organizacji tego typu. Te pierwsze (GONGOs) powstają w wyniku interwencji rządu i są przezeń dofinansowywane. Ich pracownicy często są na listach płac rządu, a stanowiska kierownicze tych organizacji są zajmowane przez emerytowanych urzędników państwowych. W odróżnieniu od nich, spontaniczne organizacje pozarządowe powstają z indywidualnej inicjatywy obywateli i nie otrzymują pomocy finansowej państwa. Ich pracownicy nie są zatrudnieni przez rząd a urzędnicy nie zajmują w nich głównych stanowisk kierowniczych.

2.1.1.11 Sponsorowane przez rząd organizacje pozarządowe (GONGO) czasem mają łatwiejsze kontakty z rządem. Dzięki takim powiązaniom rząd może mieć większe zaufanie do tych organizacji i przyjmować wobec nich postawę mniej ingerującą, zezwalając im tym samym na większą niezależność. Organizacje te mają ułatwiony dostęp do rządu i więcej możliwości uczestniczenia w procesie decyzyjnym.

2.1.1.12 Większość samorządnych organizacji pozarządowych dąży raczej do współpracy z rządem, a nie do uzyskania niezależności. Po ponad dwudziestu latach reform rynkowych rząd chiński zmniejszył bezpośrednią kontrolę nad działalnością gospodarczą i społeczną, lecz nadal ma znaczny wpływ na te dziedziny. Bez pewnego poparcia i pomocy ze strony agencji rządowych i ich urzędników żadna organizacja pozarządowa nie może sprawnie działać. Uzyskanie kontaktów w sferach rządowych jest jedynym sposobem na skuteczne działanie organizacji pozarządowej. Stąd też chińskie organizacje pozarządowe zazwyczaj bardziej sobie cenią dojścia do sfer rządowych i wpływy, niż niezależność od nich. Wiedzą jednak, że i tak rząd może je kontrolować i uczyni to, jeśli przekroczą one pewne granice.

2.1.1.13 W swych stosunkach z organizacjami pozarządowymi rząd chiński jest rozdarty pomiędzy sprzecznymi celami. Z jednej strony zachęca on do tworzenia organizacji pozarządowych w nadziei, że uda mu się powierzyć im pewne zadania, z których sam musiał się wywiązywać w ramach modelu gospodarki planowanej. Na przykład ma nadzieję, że organizacje pozarządowe będą mogły razem z nim ponosić ciężar zapewnienia opieki społecznej, czy pomóc w uzyskaniu finansowania społecznego na uzupełnienie rządowych wydatków socjalnych. Z drugiej strony rząd jest nieufny wobec działalności organizacji pozarządowych, która przeradza się w ruch społeczny mogący zagrażać mu politycznie i pociągnąć za sobą destabilizację. W tych okolicznościach przez ostatnie dwadzieścia lat rząd przeprowadził kilka kampanii „porządkująco-naprawczych” mających na celu umocnienie nadzoru nad działalnością organizacji pozarządowych, ilekroć uznawał, że sytuacja wymyka mu się spod kontroli. Pomimo tych okresowych kampanii rozwój i powiększanie się inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego nie zostały zahamowane, jak na to wskazuje stale rosnąca liczba organizacji pozarządowych.

2.1.1.14 W oficjalnych publikacjach rząd stwierdza, że ułatwia pracę setkom zagranicznych organizacji pozarządowych działających w Chinach w ponad dwudziestu różnych dziedzinach, przyznając im status prawny.

Jednocześnie jednak wykazuje zaniepokojenie działalnością zagranicznych organizacji pozarządowych oraz ich partnerskich organizacji w Chinach. Liczne chińskie organizacje pozarządowe donoszą, że były przedmiotem wzmożonego nadzoru. Zwracają też uwagę na fakt, że zagadnienia równości płci i ochrony środowiska są uznawane przez władze za kwestie „delikatne”.

2.1.1.15 Rząd usprawiedliwia się głównie tym, że spokój społeczny i stworzenie „harmonijnego społeczeństwa” są absolutnymi priorytetami. Te same powody podawane są w przypadku aresztowań dysydentów oraz cenzury internetu. Komitet zauważa, że zachodnie firmy sprzedają Chinom aplikacje zabezpieczające i programy typu firewall, służące kontrolowaniu i ograniczaniu wolności słowa i swobodnego przepływu informacji. Niektóre z tych przedsięwzięć posunęły się nawet do tego, by podpisać zobowiązania do „samodyscypliny”, obiecując, że będą się stosowały do przepisów chińskiej cenzury.

2.1.1.16 Uderzające jest, że choć korupcja jest powszechna i stanowi główny temat aktualności w Chinach, lokalne organizacje pozarządowe do tej pory nie zajęły się tym zagadnieniem.

2.1.1.17 Dla organizacji pozarządowych — zarówno chińskich, jak i zagranicznych — naukowcy stanowią ważne ogniwo kontaktów. Zagraniczne organizacje pozarządowe, lecz również Komisja Europejska, często z nimi współpracują i wspomagają ich działalność badawczą.

2.1.1.18 W Hongkongu nadal rozwija się sieć organizacji pozarządowych, które angażują się w wiele zagadnień i służą pomocą. Utrzymują one w tym zakresie kontakty z organizacjami pozarządowymi sąsiednich terenów Chin kontynentalnych.

2.2 Obecna rola społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach UE — Chiny

2.2.1 Zarówno UE, jak i Chiny zadeklarowały wolę wspierania obopólnych kontaktów pomiędzy ich organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Publikacja chińska z roku 2003 „Polityka wobec UE” głosi, że „należy zachęcać do bezpośrednich kontaktów zarówno pomiędzy ludnością, jak i organizacjami pozarządowymi Chin i UE”.

2.2.2 Choć nawiązano kontakty pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego UE i Chin, nie wywarły one jeszcze znacznego wpływu na stosunki dwustronne. W opracowanej w roku 2003 opinii EKES-u w sprawie stosunków UE — Chiny przedstawiono kilka zaleceń dotyczących umocnienia dialogu ze społeczeństwem obywatelskim. Np. w punkcie 4.7 sugerowano, że UE powinna popierać dialog zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, różnych grup interesów społecznych i gospodarczych w Chinach i UE oraz zachęcać, by dotyczył on tematów takich jak sprawiedliwość społeczna (zmniejszanie ubóstwa, równouprawnienie płci, większy udział społeczeństwa, ochrona środowiska itp.). Powinien on obejmować zagadnienia praw człowieka, dobrego sprawowania rządów oraz polityki wobec mniejszości.

2.2.3 W punkcie 4.14 proponuje się, żeby przyszłe wizyty Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego nie służyły jedynie zacieśnieniu kontaktów z Chińską Radą Społeczno-Gospodarczą, lecz również poszerzeniu kontaktów z organizacjami pozarządowymi w Chinach prowadzącymi działalność w zakresie ochrony zdrowia i środowiska naturalnego (zwłaszcza z tymi spośród nich, które są niezależne i wolne), tak jak to miało miejsce w lipcu 2002 roku.

2.2.4 Do tej pory dokonano niewielkiego postępu w tym zakresie. Podczas wizyty w Chinach w październiku 2005 r. przewodniczący EKES-u i Chińskiej Rady Społeczno-Gospodarczej podpisali aneks do Wspólnej deklaracji przewodniczących z 2002 r. Proponuje się w nim wprowadzenie dorocznych spotkań mających na celu intensyfikację kontaktów pomiędzy społeczeństwem obywatelskim UE i Chin. W aneksie wysuwa się propozycję na następny szczyt UE — Chiny, by zażądano na nim powołania okrągłego stołu społeczeństwa obywatelskiego UE i Chin.

2.2.5 Propozycje te to konkretne kroki mające na celu zacieśnienie więzi społeczeństwa obywatelskiego UE i Chin. Stwarzają one społeczeństwu obywatelskiemu możliwość odgrywania większej roli w stosunkach UE — Chin, włącznie ze Specjalnymi Regionami Administracyjnymi Hongkongu i Makau.

2.2.6 Pracownicy i prawa związkowe, system trójstronny i stosunki pracy

2.2.7 W Chinach ustawodawstwo dotyczące pracowników i związków zawodowych jest dużo bardziej restrykcyjne niż przepisy dotyczące organizacji pozarządowych. Komisja Europejska, Parlament Europejski i Komitet stale zwracają uwagę na te ograniczenia, które naruszają międzynarodowe normy pracy, mające charakter wiążący zarówno dla Chin, jak i dla państw członkowskich UE. Chiny systematycznie łamią w szczególności przepisy międzynarodowe, Konwencję MOP nr 87 i nr 98 dotyczące wolności związkowych i rokowań zbiorowych.

2.2.8 Rząd chiński twierdzi, że prawa pracownicze i związkowe są w pełni uregulowane prawem, tym niemniej przepaść dzieli normy prawne od szeroko stosowanej praktyki. Niedawno rząd chiński uznał zasadność tego zarzutu. Komisja Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych przeanalizowała sytuację 200 przedsiębiorstw i stwierdziła, że w 80 % spośród nich dochodzi do ciężkich naruszeń ustawowych praw pracowniczych. Problemy te występują w najpoważniejszej formie w przemyśle lekkim, budownictwie oraz górnictwie.

2.2.9 Zdaniem Komitetu pełna dyskusja nad rolą społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach UE — Chin musi również obejmować te trudne zagadnienia. Jest rzeczą ważną, by Komitet wyraził swe stanowisko w tej sprawie i przedłożył propozycje w zakresie współpracy UE — Chin w tej dziedzinie, które powinny przyczynić się do jej poprawy. Propozycje te powinny zostać zanalizowane i przedyskutowane w ramach współpracy EKES-u i Chińskiej Rady Społeczno-Gospodarczej.

2.2.10 Jako członek MOP Chin muszą przestrzegać zasad ustanowionych w Konwencjach nr 87 i 98. Prawa te zawarte są w Deklaracji filadelfijskiej, która jest częścią konstytucji MOP. Naruszenie tych praw przez państwa członkowskie, które jeszcze nie ratyfikowały Konwencji nr 87 i 98, podlega dyskusji w ramach systemu nadzorczego MOP, a ściślej przez Komitet ds. Wolności Związkowych Rady Administracyjnej. Podstawą do takiej oceny ze strony Komitetu jest obszernie orzecznictwo w sprawie wolności związkowych i rokowań zbiorowych, które powstało w okresie kilku dziesięcioleci i które są powszechnie uznane za wynik obiektywnej, bezstronnej i niezależnej analizy prawnej.

2.2.11 W ciągu ostatnich kilku lat Chin były wielokrotnie krytykowane, czasem nawet ostro, za gwałcenie praw ustanowionych w Konwencjach nr 87 i 98. Głównym punktem, który różni prawodawstwo związkowe Chin od Konwencji nr 87 jest monopol związkowy Ogólnochińskiej Federacji Związków Zawodowych. Konwencja nie wyklucza możliwości istnienia jednego związku zawodowego reprezentującego interesy

wszystkich pracowników. Jeśli taka jest ich wola, jest to w pełni zgodne z postanowieniami MOP. Niezgodne natomiast z Konwencją jest prawne ustanowienie monopolu jednego związku zawodowego, co stawia poza marginesem prawa wysiłki pracowników, którzy pragną założyć organizację alternatywną poza ramami Ogólnochińskiej Federacji Związków Zawodowych.

2.2.12 Prawo związkowe również określa kierunek polityczny jednego związku zawodowego, stanowiąc między innymi, że powinien on stać na straży przywództwa Partii Komunistycznej Chin. Ponadto ustanawia ono zasadę „centralizmu demokratycznego”, która w formie, w jakiej jest stosowana w Chinach, wroga jest jakiegokolwiek organizacji demokratycznej.

2.2.13 W Chinach nie istnieje prawo rokowań zbiorowych. Istnieją przepisy dotyczące umów zbiorowych, które raczej przybierają charakter konsultacji niż negocjacji. „Konsultacje zbiorowe” uważane są za właściwy sposób godzenia różnych interesów pracowników i pracodawców. Nic w tych przepisach nie odzwierciedla kluczowych postanowień Konwencji nr 98 MOP w sprawie zasad organizowania się i rokowań zbiorowych jak np., by rząd zachęcał do podejmowania zbiorowych rokowań oraz by strony podejmujące rokowania nie ingerowały w wewnętrzne sprawy drugiej strony.

2.2.14 Jeśli chodzi o praktyczną stronę stosowania prawa zrzeszania się, to w Chinach nie zezwala się na istnienie niezależnych związków zawodowych, a wszelkie próby ich założenia są surowo tępięne. Autorzy tego typu inicjatyw podejmują ryzyko, że zostaną aresztowani, często zaś uwięzieni lub czasem poddani „redukcji przez pracę” tzn. skazani na pobyt w obozie bądź w szpitalu psychiatrycznym. Pomimo tego typu akcji represyjnych daje się zaobserwować jednoznaczna tendencja do podejmowania działań zbiorowych poza ramami Ogólnochińskiej Federacji Związków Zawodowych, w tym również zakładanie organizacji. Niezależni działacze oraz organizacje pozarządowe udzielające pomocy pracownikom pragnącym bronić swych ustawowych praw znacznie przyczynili się do postępu państwa prawa w Chinach, jednak w roku 2005 stali się oni przedmiotem narastających nacisków administracyjnych i policyjnych.

We wspomnianym wcześniej sprawozdaniu Komisji Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych w odniesieniu do praktycznego stosowania prawa umów zbiorowych z 1995 roku zauważono, że w 80 % przedsiębiorstw sektora prywatnego nie zawarto umowy o pracę, jak wymaga tego prawo. Jeśli podpisano umowę o pracę, to zazwyczaj jej czas trwania nie przekraczał roku. Umowy zawierają więcej postanowień w sprawie obowiązków pracowników niż ich praw. Jak stwierdza raport, sytuacja jest trochę lepsza w przedsiębiorstwach państwowych.

2.2.15 Bezpieczeństwo i higiena pracy to zagadnienie z zakresu praw pracowniczych, którym związki zawodowe się zupełnie nie zajmują, jak na to często wskazują publikacje na temat warunków pracy. Doskonale znanym przykładem jest tu przemysł górnictwa.

2.2.16 Jest to interesujący temat do dyskusji i pole do współpracy przy okazji analizowania roli, jaką społeczeństwo obywatelskie może odegrać w stosunkach UE — Chiny. Zagadnienie higieny i bezpieczeństwa pracy ma oczywiście inny charakter niż podstawowe prawa pracownicze i prawa związkowe. Chiny nie ratyfikowały odpowiednich konwencji MOP i wiele spośród nich nie zostało nawet ratyfikowanych przez państwa członkowskie UE. Oczywiście prawo do zrzeszania się jest ważne z punktu widzenia wdrażania postanowień dotyczących polityki bezpieczeństwa i higieny pracy.

2.2.17 W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje decyzję rządu chińskiego, by wyznaczyć 100 000 przedstawicielstw ds. bezpieczeństwa pracy w 24 000 kopalniach węgla oraz jego zamiar udzielenia pomocy przy ich szkoleniu.

2.2.18 Jeśli chodzi o prawa pracownicze i związkowe, Rada Społeczno-Gospodarcza Narodów Zjednoczonych w reakcji na pierwsze sprawozdanie Chin z wdrażania Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych wyłoniła, poza zakazem stowarzyszania się i niebezpiecznymi warunkami pracy, następujące główne zagadnienia, dające powód do zaniepokojenia:

- dyskryminacja w zakresie wykonywania pracy i zatrudniania,
- korzystanie z pracy przymusowej jako środka karnego bez wydawania wyroku, przeprowadzenia postępowania sądowego czy możliwości odwołania się;
- praca dzieci w niebezpiecznych warunkach;
- naruszanie praw pracowników migrujących na wewnętrznym rynku pracy;
- płace niewystarczające, by zapewnić godne warunki życia, zwłaszcza na obszarach wiejskich, oraz powracające problemy opóźnienia w wypłacaniu wynagrodzeń za pracę, szczególnie w budownictwie.

2.3 Organizacje obrony praw pracodawców

2.3.1 Konwencje nr 87 i 98 MOP chronią nie tylko prawa pracowników, lecz również pracodawców. Od późnych lat dziewięćdziesiątych Chińska Konfederacja Pracodawców usiłuje wypełniać niektóre podstawowe funkcje przedstawicielskiej organizacji pracodawców. Do tej pory postępy są niewielkie, choć nie jest to wynikiem ingerencji państwa. Główną przyczyną bardzo ograniczonej roli Konfederacji jest przede wszystkim brak odpowiednich finansów, dominująca rola wielkich przedsiębiorstw państwowych oraz brak ustroju zbiorowych stosunków pracy, w którym mogłaby ona mieć prawo głosu. Oddziały koncernów wielonarodowych nie odgrywają żadnej roli w Konfederacji.

2.3.2 Chińska Konfederacja Pracodawców nie zdaje się skłonna do pełnego zaangażowania się jako przedstawiciel interesów swych członków. Uznaje ona, że partia jest zdolna do reprezentowania wszystkich grup interesów w Chinach, nie stając jednocześnie przed dylematem sprzeczności, wobec czego skromnie określa swą rolę: polegać ma ona na udzielaniu członkom wskazówek, jak stosować rządowe przepisy na poziomie mikro- i makroekonomicznym, udzielaniu pomocy przy rozwiązywaniu konkretnych problemów i, w razie potrzeby, domaganiu się właściwego traktowania. Druga

główna organizacja pracodawców — Ogólnochińska Federacja Przemysłu i Handlu — reprezentuje takie same poglądy.

Warto jednak zauważyć, że wiele nowych organizacji, np. Ogólnochińska Federacja Właścicieli Przedsiębiorstw, reprezentuje interesy „nowych kapitalistów”. Istnieją też liczne organizacje społeczno-zawodowe reprezentujące naukowców i wolne zawody, które zapewniają ściśle kontakty pomiędzy osobami wykonującymi ten sam zawód i są dla nich forum spotkań i dyskusji, wymiany myśli i doświadczeń.

2.4 Zbiorowe stosunki pracy i stosunki trójstronne

2.4.1 Na tym tle Komitet musi potwierdzić swoje zaniepokojenie wciąż przejawiającym się i wzrastającym niezadowoleniem i niepokojami społecznymi. Według oficjalnych szacunków w roku 2004 zanotowano 74 000 poważnych protestów pracowniczych, w których wzięło udział ponad 3,7 mln osób. W roku 2003 rząd zaobserwował 58 000 tego typu wydarzeń. Ich liczba stale wzrasta od 1994 r., w którym odnotowano 10 000 protestów. Rozprzestrzeniające się na dużą skalę wrzenie społeczne jest głównym zagrożeniem dla stabilności. Wszystko wskazuje na to, że Partia i rząd nadal uważają, że stały wysoki wzrost gospodarczy, jak i próby złagodzenia najbardziej rzucających się w oczy niesprawiedliwości, uczynią sytuację akceptowalną dla chińskich środowisk pracowniczych. Zmusza je to do wysiłku utrzymania równowagi między szybkim wzrostem a stabilnością.

2.4.2 Komitet jest przekonany, że szybkie wprowadzenie nowoczesnego systemu zbiorowych stosunków pracy, w którym udział biorą niezależni i wolni uczestnicy, jest witalnym elementem zapewniającym spokojny przebieg przemian gospodarczych. Prawdziwe konsultacje trójstronne, zgodne z zawartą w konwencji nr 144 MOP definicją opartą na pojęciu niezależnych organizacji pracowników i pracodawców, mogłyby stać się kamieniem węgielnym takiego systemu.

2.4.3 W obecnych warunkach rola społeczeństwa obywatelskiego w procesie ustanawiania takiegoż systemu jest siłą rzeczy ograniczona.

Jeśli chodzi o pracodawców, filie przedsiębiorstw wielonarodowych oraz Europejska Izba Handlowa w Pekinie mogłyby same włączyć się w ten proces. Jednak do chwili obecnej nie wykazały one wiele zaangażowania w to zagadnienie. Być może narzędzie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, którym rząd chiński obecnie zainteresował się w pewnym stopniu, może odegrać tu jakąś rolę.

Związki zawodowe z krajów UE są generalnie niechętne do współpracy z Ogólnochińską Federacją Związków Zawodowych, dopóki organizacja ta nie wykaże swego zainteresowania reprezentowaniem interesów swych członków. Wykazują one jednak chęć wspierania w Chinach działalności w zakresie uświadamiania pracownikom ich praw, szkolenia ich na temat bezpieczeństwa i higieny pracy, zapewniania im opieki prawnej w sądach. Zdarza się, że współpracują one z miejscowymi organizacjami pozarządowymi. Jeśli tego typu działania doprowadzą ostatecznie do ustanowienia właściwych zbiorowych stosunków pracy, będzie to pierwszy (i to bardzo ostrożny) krok na bardzo długiej drodze.

3. Wnioski i zalecenia

3.1 Oczywiście jest, że realne nawiązanie stosunków pomiędzy społeczeństwem obywatelskim UE i Chin nie będzie łatwe. Obie kultury i systemy polityczne różnią się znacznie i, jak dotąd, trudno jest nam się zrozumieć. W tej sytuacji istnieje niebezpieczeństwo, że na zaniepokojenie UE Chiny mogą odpowiadać, iż nasze doświadczenie nie ma zastosowania w ich warunkach; żadnego skutku nie przyniesie mówienie im, że powinni się do nas upodobnić. Tym niemniej nawiązanie stosunków będzie korzystne dla wszystkich i musi zostać podjęta taka inicjatywa.

3.2 UE musi pogłębić swą wiedzę o złożoności rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Chinach. Choć dążenie do podejmowania współpracy z prawdziwie niezależnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i do udzielania wsparcia właśnie im jest zrozumiałe i powinno być podtrzymywane, UE musi sobie zdać sprawę, że nawet organizacje pozarządowe powstałe rzeczywiście z inicjatywy ludności (w przeciwieństwie do organizacji założonych przez rząd) mają nieformalne powiązanie z rządem i więcej uwagi przywiązują do kontaktów z rządem niż do własnej niezależności. Komisja Europejska powinna nadal badać możliwość wykorzystania pewnych państwowych organizacji masowych, takich jak np. Ogólnochińska Federacja Kobiet, do promowania w Chinach demokracji, praw człowieka i państwa prawa. W ostatnich latach sponsorowane przez rząd organizacje pozarządowe (GONGO), organizacje masowe i ich lokalne jednostki wprowadziły kilka nowych inicjatyw i nowatorskich projektów w tym zakresie.

3.3 Wobec powyższego zaleca się UE, by przyjęła podejście wielostronne i pracowała jednocześnie z różnymi rodzajami organizacji pozarządowych, włączając je we współpracę na różne sposoby oraz uwzględniając ich specyficzne zalety i kompetencje. Powinna też poszerzać swe kontakty z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Nowe porozumienie w sprawie zacieśnienia współpracy pomiędzy europejskimi radami społeczno-gospodarczymi a Chińską Radą Społeczno-gospodarczą ma na celu wzmocnienie kontaktów roboczych poprzez ustanowienie corocznych spotkań na szczeblu przewodniczących w obecności delegacji obu stron składających się z przedstawicieli różnych grup społecznych i gospodarczych zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Przewiduje ono również przyjęcie wspólnego stanowiska zakładającego wystąpienie na szczycie UE — Chiny o zorganizowanie dwustronnych obrad okrągłego stołu w oparciu o nawiązaną współpracę pomiędzy europejskimi radami społeczno-gospodarczymi a ich chińskim odpowiednikiem. Zaleca się, by w przypadku uzyskania zgody na powyższą propozycję stronę chińską reprezentowały nie tylko organizacje rządowe, lecz również znacząca liczba przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz by przy okazji obrad okrągłego stołu delegaci mogli spotykać się z niezależnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

3.4 W odniesieniu do praworządności w Chinach wielu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, którzy spotykają się z przedstawicielami EKES-u, sugeruje, by priorytetem stało się raczej stosowanie istniejącego już prawa niż wydawanie nowych przepisów. Liczne problemy i braki w zakresie sprawowania rządów, ochrony praw człowieka i demokratyzacji wynikają raczej z nieprzestrzegania bądź ignorowania istnieją-

cych już przepisów prawnych. Zaleca się wobec tego, by UE, wskazując na konieczne udoskonalenia w tych obszarach, kładła więcej nacisku na konieczność przestrzegania istniejącego prawa. Wezwanie rządu chińskiego do przestrzegania praw, które sam ustanowił, może wzmocnić apel UE.

3.5 EKES przyznaje, że rządowi chińskiemu bardzo zależy na utrzymaniu stabilnej sytuacji politycznej i społecznej i że obawia się on, że nieskrępowana działalność organizacji pozarządowych może doprowadzić do zakłócenia spokoju w kraju. Zaleca się, by UE kontynuowała wysiłki mające na celu uświadomienie rządowi chińskiemu, że można pogodzić stabilność i aktywne społeczeństwo obywatelskie, o ile zachowana będzie zasada praworządności. Może tego dokonać, wskazując rządowi chińskiemu własne przykłady pokazujące, że odpowiednio rozwinięte społeczeństwo obywatelskie może przyczynić się do udoskonalenia systemu rządzenia i sprzyjać stabilności. Szczególne istotne byłoby tu świadectwo nowych państw członkowskich w Europie Środkowej i Wschodniej.

3.6 Ponieważ zagadnienia pracownicze są obecnie w Chinach kwestią niezwykle delikatną, rząd chiński prawdopodobnie nie będzie skłonny do rozluźnienia kontroli nad organizacjami pracowniczymi. Można mieć nadzieję, że rząd tak postąpi jedynie wtedy, gdy zagadnienie wolności związkowych będzie systematycznie podejmowane w międzynarodowym dialogu z Chinami.

3.7 Zważywszy jednak, że rząd chiński pragnie rozwoju stowarzyszeń handlowych i przemysłowych, zaleca się, by UE wykorzystwała tę okoliczność do dopomożenia chińskim stowarzyszeniom handlu i przemysłu poprzez udostępnienie im doświadczeń zgromadzonych przez ich europejskie odpowiedniki. Pozytywny rozwój sytuacji w jednym segmencie społeczeństwa obywatelskiego może ostatecznie znaleźć również odzew w pozostałych.

3.8 Wobec możliwości zmniejszenia unijnej pomocy na rzecz rozwoju dla Chin zarówno przywódcy chińskich organizacji pozarządowych, jak i przedstawiciele zagranicznych organizacji pozarządowych w Chinach nalegają, by UE utrzymała przynajmniej obecny poziom pomocy finansowej dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju. W chwili obecnej pomoc finansowa udzielana organizacjom społeczeństwa obywatelskiego przez rząd chiński jest bardzo ograniczona, a ich sponsorowanie przez sektor prywatny nie dość rozwinięte. Zaleca się wobec tego, by UE rozważyła możliwość utrzymania lub nawet podniesienia pomocy finansowej organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w Chinach, kierując ją jednak na działania mające na celu promowanie praw podstawowych i pracowniczych. EKES popiera programy pomocy dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Chinach, które opracowuje i proponuje Komisja, oraz zaleca, by UE rozważyła możliwość podniesienia pomocy finansowej dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Chinach. Podkreśla jednak znaczenie udzielania pomocy organizacjom na szczeblu najbliższym obywateli poprzez przyznawanie małych dotacji na podstawie uproszczonych procedur, z zapewnieniem pomocy technicznej w zakresie przygotowania wniosków.

3.9 Równie ważne jest stałe udzielanie przez UE wsparcia programom na rzecz budowania potencjału organizacyjnego chińskich organizacji pozarządowych. Zaleca się udoskonalenie takich programów, by odpowiadały one konkretnym potrzebom chińskich organizacji pozarządowych, a do ich opracowania niezbędne są konsultacje z nimi.

3.10 Przedstawiciele chińskich organizacji pozarządowych nalegają również, by UE używała swych wpływów do promowania w Chinach partnerstwa pomiędzy organizacjami pozarządowymi a rządem oraz między organizacjami pozarządowymi a przedsiębiorstwami. Powinna ona również zachęcać rząd chiński do tworzenia kanałów, którymi organizacje pozarządowe mogłyby wypowiadać dla rządu swe opinie w sprawach publicznych. Jest to zagadnienie, które UE powinna podjąć. W swej opinii w sprawie stosunków UE-Chiny z roku 2003 EKES stwierdził, że realna reprezentacja interesów społecznych przez organizacje pozarządowe jest możliwa jedynie przy zapewnieniu wolności związkowych (punkt 3.13). Choć wolności związkowe są obecnie ograniczone w Chinach, wciąż istnieje możliwość zwiększenia udziału organizacji pozarządowych w procesie decyzyjnym. UE może pokazać rządowi chińskiemu i organizacjom pozarządowym, jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Europie odgrywają rolę rzecznika w pewnych kwestiach, monitorują działania rządu oraz zabierają głos w sprawie polityki publicznej; Chiny mogłyby w ten sposób wyciągnąć pozytywne wnioski z europejskich doświadczeń.

3.11 Pomimo rozmaitych ograniczeń wolności prasy chińskie środki przekazu odegrały żywotną rolę w szybkim rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w ostatnich latach. Zaleca się, by UE zbadała, w jaki sposób może wspierać środki masowego przekazu w Chinach, by odgrywały one stale aktywną rolę; należy w tym uwzględnić możliwość wymiany wizyt dziennikarzy europejskich w Chinach i chińskich w UE.

3.12 EKES przyznaje, że społeczeństwo obywatelskie Hongkongu nadal odgrywa nieodzowną rolę w obronie demokracji i praw człowieka w Hongkongu oraz jest ważnym źródłem inspiracji i wsparciem dla społeczeństwa obywatelskiego na pozostałych obszarach Chin kontynentalnych. Zaleca się dalsze utrzymywanie kontaktów i współpracy ze społeczeństwem obywatelskim Hongkongu.

3.13 Zaleca się, by EKES wraz z innymi właściwymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego śledził przypadki naruszeń praw podstawowych i zachęcał Komisję do właściwego zajmowania się tymi zagadnieniami wspólnie z Parlamentem Europejskim i Chińską Radą Społeczno-Gospodarczą.

3.14 Dyskusja nad prawem do zrzeszania się i nad prawem do prowadzenia sporów zbiorowych powinna stać się głównym tematem prac Komitetu i Chińskiej Rady Społeczno-Gospodarczej w dziedzinie praw człowieka.

Komisja musi kontynuować rozmowy z rządem chińskim, dążąc do przewyciężenia jego głębokiej podejrzliwości odnośnie do „organizacji antyrządowych”, „efektu Solidarności” i „kolorowych rewolucji”. Powinna ona wypełniać pozytywnymi treściami „różnorodną współpracę w dziedzinie pracy”, którą rząd chiński uznał za ważny punkt w swych propozycjach współpracy gospodarczej i handlu w opracowanym przez siebie w październiku 2003 r. dokumencie „EU Policy Paper” („Polityka wobec UE”). Sformalizowany dialog UE — Chiny w sprawach pracowniczych, zatrudnienia i zagadnień społecznych, w sprawie którego zostało osiągnięte porozumienie przez Komisarza Špidlę i chińskiego Ministra Pracy i Zabezpieczeń Społecznych, mógłby stać się dobrą po temu okazją. Komitet ze swej strony wykorzysta w tym celu swe kontakty z Chińską Radą Społeczno-Gospodarczą.

3.15 EKES zbada, jaką rolę może odegrać zagadnienie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw oraz międzynarodowe kodeksy postępowania przedsiębiorstw wielonarodowych (zwłaszcza wytyczne OECD), by przedsiębiorstwa zagraniczne przyczyniały się do rozwoju systemu stosunków pracowniczych w Chinach.

Zaleca się zwrócenie szczególnej uwagi na rolę związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz — w miarę potrzeb — organizacji pozarządowych dla promowania poprawy bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy.

Bruksela, 15 marca 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND