

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie dialogu społecznego w krajach Partnerstwa Wschodniego

(2013/C 161/07)

Sprawozdawca: **Weselin MITOW**

Na sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

dialogu społecznego w krajach Partnerstwa Wschodniego.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 lutego 2013 r.

Na 488. sesji plenarnej w dniach 20–21 marca 2013 r. (posiedzenie z 20 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 91 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet wyraża poparcie dla Partnerstwa Wschodniego, które ma na celu przyczynienie się do rozwoju społeczno-gospodarczego wschodnich sąsiadów UE, konsolidację instytucji demokratycznych w tych krajach oraz upowszechnianie zbioru wspólnych norm i wartości leżących u podstaw wspólnego projektu integracji europejskiej.

W tym kontekście Komitet przypomina o dużym znaczeniu udziału społeczeństwa obywatelskiego, a także o niezbędnej roli, jaką dialog społeczny obejmujący partnerów społecznych (organizacje pracodawców i związki zawodowe) odgrywa w dążeniu do konsensu umożliwiającego pogodzenie różnych interesów społecznych i gospodarczych przedsiębiorstw i pracowników.

1.2 Komitet podkreśla specyfikę dialogu społecznego, który musi mieć możliwość rozwinięcia się na różnych poziomach i w różnych dziedzinach, w których partnerzy społeczni mogą bronić swych prawowitych interesów. Powinno to się odbywać równoległe z dialogiem obywatelskim, którego celem jest promowanie szeroko rozumianej demokracji uczestniczącej, i uzupełniać go. Przypomina, że zarówno dialog społeczny, jak i obywatelski opierają się na niezależności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wobec czego apeluje o poszanowanie tej niezależności jako jednego z praw człowieka i podstawowych praw społecznych określonych przez organizacje międzynarodowe i europejskie.

1.3 Komitet domaga się, by poszanowanie tych praw podstawowych – w tym wolności zrzeszania się i prawa do rokowań zbiorowych – było w pełni uwzględniane w ramach Partnerstwa Wschodniego. Zwraca się do odnośnych krajów, by podjęły konieczne wysiłki na rzecz włączenia do swych systemów standardów europejskich i międzynarodowych zdefiniowanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i w Europejskiej Karcie społecznej (Rada Europy), a także przez Światową Organizację Pracy, oraz na rzecz wdrożenia zasad „państwa prawa społecznego”. Poszanowanie tych standardów musi zostać włączone do kryteriów oficjalnie uznanych w pracach dotyczących układów o stowarzyszeniu i w ich ocenie. Partnerstwo Wschodnie mogłoby się inspirować podejściem przyjętym przez Komisję w pracach nad ogólnym systemem preferencji (GSP+) na płaszczyźnie handlowej.

1.4 Komitet uważa, że Partnerstwo Wschodnie powinno efektywnie przyczynić się do umocnienia dialogu społecznego w krajach partnerskich i w tym celu wzywa do regularnego konsultowania się z istniejącymi strukturami konsultacyjnymi, tak w okresie przygotowywania umów o stowarzyszeniu, jak i na etapie ich oceny. Komitet przypomina w tej kwestii, że plany działania zaproponowane przez Partnerstwo Wschodnie obejmują szeroki zestaw zagadnień w dziedzinie energetyki, różnych sektorów działalności gospodarczej, roli usług publicznych itd., które w bardzo ścisły sposób są powiązane z interesem pracowników i podmiotów gospodarczych i które uzasadniają prowadzenie konsultacji nie tylko ogółem na poziomie polityki gospodarczej, ale także na poziomie różnych sektorów i poszczególnych obszarów.

1.5 Komitet pozytywnie odnosi się do decyzji Forum Społeczeństwa Obywatelskiego dotyczącej utworzenia piątej grupy roboczej – ds. dialogu społecznego; grupa ta spotkała się po raz pierwszy w Sztokholmie w listopadzie 2012 r.

1.6 Komitet wnosi o przegląd regulaminu wewnętrznego i przepisów dotyczących wyboru organizacji społeczeństwa obywatelskiego do Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, tak aby umożliwić przedstawicielom partnerów społecznych udział odzwierciedlający reprezentatywność ich organizacji w życiu danego kraju. Podkreśla, że zrównoważona reprezentacja partnerów społecznych oraz innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego – w tym kontekście wskazuje na trzy grupy ustanowione w obrębie Komitetu – powinna umożliwić umocnienie reprezentatywności i legitymacji Forum Społeczeństwa Obywatelskiego jako partnera rozmów z władzami krajowymi i europejskimi należącymi do Partnerstwa Wschodniego.

1.7 Komitet pragnie wprowadzenia koordynacji między Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, jego platformami krajowymi a strukturami krajowymi dialogu społecznego, tak aby można było uniknąć niepotrzebnej i szkodliwej konkurencji między tymi strukturami. Przedstawiciele partnerów społecznych działający w ramach platform krajowych mogliby być ogniwem łączącym je z istniejącymi strukturami dwustronnymi lub trójstronnymi.

1.8 Komitet proponuje utworzenie w ramach Partnerstwa Wschodniego odrębnego „panelu” zajmującego się polityką społeczną i polityką zatrudnienia. Należy zadbać o to, by panelem tym mogła zajmować się DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego w Komisji Europejskiej. Jego pierwszym zadaniem byłoby wdrożenie programu systemowego mającego zachęcać do zidentyfikowania i wymiany między UE a krajami partnerskimi sprawdzonych rozwiązań w zakresie polityki społecznej i zatrudnienia z punktu widzenia celów określonych w tej dziedzinie przez platformę tematyczną II („Integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE”). Komitet pragnie, by w dłuższej perspektywie czasowej panel ten mógł się przekształcić w „platformę tematyczną”. Ta piąta platforma pozwoliłaby na rzetelne rozpatrywanie kwestii z zakresu polityki społecznej i polityki zatrudnienia, których znaczenie zostałyby w ten sposób uznane obok czterech innych priorytetów określonych w ramach Partnerstwa Wschodniego.

1.9 Komitet z zadowoleniem przyjmuje utworzenie Instrumentu na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego i Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji i pragnie, by ta ostatnia mogła czym prędzej przystąpić do działań. Komitet pragnie, by fundusze te, dzięki określeniu obiektywnych i przejrzystych kryteriów, rzeczywiście przyczyniały się do umocnienia społeczeństwa obywatelskiego i jego działań, zwłaszcza zaś do umocnienia dialogu społecznego w odpowiednich krajach. W programie tej fundacji mogłoby się znaleźć miejsce na sfinansowanie badania dotyczącego sytuacji dialogu społecznego w poszczególnych krajach, co pozwoliłoby na określenie celów i wskaźników postępu w zakresie tegoż dialogu. Komitet apeluje ponadto, by można było ustanowić dla krajów Partnerstwa Wschodniego całościowy program opracowany na wzór inicjatywy dotyczącej spójności społecznej w krajach Europy Południowo-Wschodniej.

2. Partnerstwo Wschodnie i wkład społeczeństwa obywatelskiego: podłoże historyczne

2.1 Partnerstwo Wschodnie ustanowiono jako pogłębienie europejskiej polityki sąsiedztwa w stosunku do wschodnich krajów sąsiednich UE (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina) na wzór Unii dla Śródziemnomorza, której celem jest umocnienie europejskiej polityki sąsiedztwa w odniesieniu do południowych krajów sąsiadujących z UE. Jego celem jest prowadzenie działań zmierzających do zbliżenia politycznego i integracji gospodarczej sześciu krajów partnerskich⁽¹⁾. Partnerstwo Wschodnie oficjalnie zainaugurowano 7 maja 2009 r. przy okazji praskiego szczytu przywódców sześciu krajów partnerskich, przedstawicieli UE i państw członkowskich.

2.2 W Partnerstwie Wschodnim zaproponowano dwojaki sposób: 1) dwustronne, mające na celu „ustanowienie bliższych relacji pomiędzy UE a każdym z krajów partnerskich”; 2) wielostronne, mające na celu wprowadzenie ram umożliwiających podejmowanie wspólnych wyzwań. Z myślą o tym Komisja zaproponowała ustanowienie czterech platform tematycznych obejmujących przedstawicieli krajów partnerskich, państw członkowskich UE i instytucji unijnych. Są one następujące: 1) demokracja, dobre zarządzanie i stabilność; 2) integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE; 3) bezpieczeństwo energetyczne; 4) kontakty międzyludzkie. Ponadto

przewidziano sztanदारowe inicjatywy i programy rozwoju instytucjonalnego, by wspierać zaproponowane podejście.

2.3 Przewidziano, że w pracach Partnerstwa wezmą udział „poza przedstawicielami rządów i Komisji Europejskiej (...), inne instytucje UE, organizacje międzynarodowe (takie jak OBWE i Rada Europy), międzynarodowe instytucje finansowe, parlamenty, przedstawiciele biznesu, władze lokalne oraz szeroka grupa podmiotów zainteresowanych obszarami poruszonymi przez platformy tematyczne”⁽²⁾. Zaproponowano zwłaszcza ustanowienie Forum Społeczeństwa Obywatelskiego w celu „zachęcania organizacji społeczeństwa obywatelskiego do kontaktów i ułatwiania dialogu między nimi a organami władzy publicznej”.

2.4 Forum Społeczeństwa Obywatelskiego powinno przyczynić się do udziału całego szeregu podmiotów, „w tym związków zawodowych, organizacji pracodawców, stowarzyszeń zawodowych, organizacji pozarządowych, ośrodków analitycznych, stowarzyszeń typu non-profit, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz sieci krajowych i międzynarodowych i wszelkich innych odnośnych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego”⁽³⁾. Po przeprowadzeniu zorganizowanej przez Komisję i Radę procedury selekcji organizacji społeczeństwa obywatelskiego, uczestnicy Forum Społeczeństwa Obywatelskiego spotkali się po raz pierwszy w Brukseli w listopadzie 2009 r. Przyjęli wtedy regulamin wewnętrzny, określili sposób funkcjonowania oraz wybrali komitet sterujący. Co roku zbiera się walne zgromadzenie Forum (w Berlinie w listopadzie 2010 r., w Poznaniu w listopadzie 2011 r., w Sztokholmie w listopadzie 2012 r.). Forum zachęciło do ustanowienia platform krajowych, które mają służyć decentralizacji jego działań prowadzonych w sześciu krajach partnerskich.

2.5 Komitet od samego początku pozytywnie odnosił się do projektu poświęconego Partnerstwu Wschodniemu⁽⁴⁾. Istnieje ono już od czterech lat, a Komitet poparł wszystkie nadzwyczaj przydatne reformy gospodarcze, handlowe, energetyczne oraz te, które dotyczą swobodnego przemieszczania się osób. W odniesieniu do wkładu społeczeństwa obywatelskiego w Partnerstwo Wschodnie, zwłaszcza za pośrednictwem Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, Komitet wyraża żal z powodu coraz skromniejszego udziału w tym Forum przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego krajów członkowskich UE i wzywa zarówno Forum, jak i Komisję do podjęcia refleksji nad środkami i zachętami, które pozwoliłyby zaradzić temu brakowi równowagi. W opinii z 16 czerwca 2011 r.⁽⁵⁾ Komitet ubolewał nad niewielkim włączeniem pracodawców, związków zawodowych i innych organizacji społeczno-gospodarczych (rolników, konsumentów, przedstawicieli MŚP itd.) szczebla krajowego w działalność Forum lub wręcz brakiem takiego zaangażowania.

2.6 Komitet przekazał w ten sposób pewne niepokoje, którym wielokrotnie dawały wyraz europejskie i międzynarodowe organizacje pracodawców i związki zawodowe. W piśmie skierowanym w maju 2011 r. do komitetu sterującego Forum

⁽¹⁾ José Manuel BARROSO, przewodniczący Komisji Europejskiej. Konferencja prasowa, 3 grudnia 2008 r.

⁽²⁾ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie Partnerstwa Wschodniego, z dnia 3 grudnia 2008 r., COM(2008) 823 final, s. 14.

⁽³⁾ http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/results_en.pdf [dokument niedostępny w wersji polskiej – przyp. tłum.].

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w Partnerstwie Wschodnim, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 30–36.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie wkładu społeczeństwa obywatelskiego w Partnerstwo Wschodnie, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 37–42.

Spółeczeństwa Obywatelskiego przewodniczący Komitetu Mario Sepi przypomniał, że termin „społeczeństwo obywatelskie” obejmuje nie tylko organizacje pozarządowe i organizacje społeczności lokalnych, lecz także „podmioty rynku pracy (związki zawodowe i pracodawcy) oraz organizacje reprezentujące podmioty społeczno-gospodarcze, które nie są partnerami społecznymi w ścisłym znaczeniu (np. organizacje konsumentów)”⁽⁶⁾.

2.7 W odpowiedzi Forum Społeczeństwa Obywatelskiego zaakceptowało: 1) pewne złagodzenie zasad dotyczących wyboru organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które to zasady ograniczają do dwóch jednorocznych kadencji udział tych organizacji w pracach zgromadzenia Forum, co ostatecznie prowadziłyby do odsunięcia najbardziej zaangażowanych organizacji pracodawców i związków zawodowych; 2) ustanowienie w ramach Forum piątej grupy roboczej, poświęconej dialogowi społecznemu, otwartej, bez wyłączeń, dla przedstawicieli organizacji pracodawców i związków zawodowych. Grupę tę utworzono na walnym zgromadzeniu Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, które odbyło się w listopadzie 2012 r. w Sztokholmie.

2.8 Ponadto już podczas obrad zgromadzenia Forum w listopadzie 2011 r. w Poznaniu dyskutowano o sposobach skonsolidowania jego statutu i wzmocnienia jego działań. Postanowiono ustanowić stowarzyszenie, którego uznany status prawny umożliwi mu uczestnictwo w programach współpracy proponowanych przez Komisję w ramach Partnerstwa Wschodniego, oraz stały sekretariat mogący w sposób ciągły wykonywać prace dotyczące koordynacji nieodłącznie związane z rolą, jaką spełnią Forum. Forum wezwało także do przygotowania odpowiedniego instrumentu wspierania społeczeństwa obywatelskiego i jego organizacji. Ponadto zaapelowało o uznanie pełnego uczestnictwa jej przedstawicieli w różnych działaniach Partnerstwa Wschodniego, począwszy od posiedzeń platform wielostronnych aż po posiedzenia ministerialne.

3. Komplementarność dialogu społecznego i dialogu ze społeczeństwem obywatelskim

3.1 Dialog społeczny to dialog nawiązany bezpośrednio między reprezentatywnymi organizacjami pracodawców a organizacjami pracowników lub między tymi organizacjami a rządem lub jego przedstawicielami (co obejmuje władze regionalne i lokalne), by upowszechnić postępowanie społeczno-gospodarcze oraz przyczynić się do konstruktywnego rozwiązywania sporów wynikających z różnic interesów społeczno-gospodarczych. Dialog społeczny zazwyczaj ma na celu przygotowanie ram normatywnych, w formie tekstów prawnych lub rozporządzeń rządu, lub też układów zbiorowych pracy, które wiążą sygnatariuszy i reprezentowane przez nich osoby i których zasięg może w wyniku decyzji rządu i partnerów społecznych zostać także poszerzony na wszystkie podmioty życia społeczno-gospodarczego. Odbywa się on na poziomie państw, zgodnie z wprowadzonymi przez nie zasadami i procedurami.

⁽⁶⁾ Pismo przewodniczącego Komitetu Maria Sepiego do członków komitetu sterującego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego z dnia 19 maja 2010 r. Przewodniczący powołał się w nim na definicję podaną przez Komisję Europejską w komunikacie „Zmierzając ku pogłębionej kulturze konsultacji i dialogu – Zasady ogólne i minimalne standardy stosowane przez Komisję w trakcie konsultacji z zainteresowanymi stronami”, (COM(2002) 704).

W większości państw UE i krajów sąsiedzkich jest prowadzony w oparciu o istniejące dwustronne lub trójstronne struktury konsultacji i negocjacji.

3.2 Dialog społeczny oznacza uznanie podstawowych praw społecznych, które zostały zdefiniowane przez Międzynarodową Organizację Pracy, a także w Europejskiej karcie społecznej (Rada Europy) i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Tym samym uznanie ich obejmuje także uznanie niezależności związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz prawa pracowników i pracodawców do zrzeszania się w wybranych przez nich organizacjach (Konwencja nr 87 MOP).

3.3 Dialog obywatelski jest dialogiem, który wspólnie nawiązują organizacje społeczeństwa obywatelskiego między sobą bądź z rządem lub jego przedstawicielami. Ma on na celu upowszechnianie demokracji uczestniczącej dzięki wykorzystaniu doświadczenia i zaangażowania obywateli za pośrednictwem organizacji, które założyli, by bronić określonych interesów albo upowszechnić pewne dążenia lub wartości. W wielu państwach UE i krajach z nią sąsiadujących dialog obywatelski prowadzi się na poziomie krajowym za pośrednictwem struktur takich jak rady społeczno-gospodarcze lub komitety ds. konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim.

3.4 Dialog obywatelski wymaga uznania podstawowych praw obywatelskich i praw człowieka, zwłaszcza wolności słowa, swobody zrzeszania się i wolności zgromadzeń. Prawa te zostały określone w Karcie praw podstawowych UE.

3.5 Choć dialog społeczny i dialog obywatelski prowadzone są najpierw na poziomie państw, ich znaczenie zostało jednak uznane na poziomie europejskim, gdzie jest prowadzony zgodnie z różnymi zasadami. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, jako organ doradczy europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza zaś ze względu na to, że w jego skład wchodzi, w tej samej liczbie, przedstawiciele organizacji pracodawców (Grupa I), pracowników (Grupa II) i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego (Grupa III), „może sytuować się na skrzyżowaniu dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego w UE, a co za tym idzie może ułatwiać proces wspólnego opracowywania stanowisk uwzględniających różne kategorie działalności gospodarczej, społecznej i obywatelskiej, które EKES reprezentuje”⁽⁷⁾.

4. Dialog społeczny w sześciu krajach partnerskich Partnerstwa Wschodniego

4.1 Komitet w wielu opiniach zajmował się sytuacją partnerów społecznych i dialogiem społecznym w sześciu krajach Partnerstwa Wschodniego. Ze względu na czasem znaczne różnice między poszczególnymi krajami nie jest możliwe przeanalizowanie sytuacji w każdym kraju w ramach niniejszej opinii. Komitet odsyła w tym celu do swych wcześniejszych opinii, w których poświęcono tym sprawom niekiedy wiele

⁽⁷⁾ Przemówienie przewodniczącego EKES-u Rogera BRIESCHA wygłoszone na otwarciu seminarium na temat różnic między dialogiem społecznym a dialogiem obywatelskim oraz komplementarności tych dialogów, które odbyło się w Brukseli w dniu 10 czerwca 2003 r. Skład EKES-u określono w art. 300 ust. 2 Traktatu z Lizbony.

miejsca⁽⁸⁾. W poniższych przemysleniach ograniczy się do podkreślenia pewnych punktów wspólnych dla wszystkich krajów Partnerstwa Wschodniego.

4.2 We wszystkich sześciu krajach partnerskich istnieją organizacje pracowników i pracodawców. Niektóre z nich wywodzą się z organizacji społeczno-gospodarczych, które działały w epoce komunizmu i uległy przeobrażeniu na początku lat dziewięćdziesiątych. Inne powstały w wyniku procesu demokratyzacji i wprowadzania swobód gospodarczych w tych krajach po upadku ZSRR. W niektórych krajach udało się wprowadzić pluralizm tych organizacji. W innych istnieje tylko jedna organizacja reprezentująca pracodawców (w Azerbejdżanie, Gruzji i Mołdawii) lub pracowników (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Mołdawia).

4.3 Stopień niezależności tych organizacji od rządu i władz publicznych jest różny w zależności od kraju i od organizacji. Na Białorusi obecny rząd nigdy nie wahał się bezpośrednio interweniować w sposób funkcjonowania i działalność organizacji pracodawców czy związków zawodowych. W krajach, w których istnieje tylko jedna organizacja pracodawców lub pracowników, faktyczny monopol tych organizacji czasem znacznie ogranicza możliwość pełnego korzystania z wolności zrzeszania się i z prawa do rokowań zbiorowych. Trzeba też zwrócić uwagę na powracające trudności związane z uznaniem niezależności i legitymacji organizacji reprezentujących pracodawców i pracowników przez rządy wszystkich krajów tego regionu, także przez te, które oficjalnie opowiadają się po stronie demokracji i gospodarki rynkowej. Zresztą nie odnosi się to wyłącznie do partnerów społecznych. Regularnie doświadczają tego także organizacje społeczeństwa obywatelskiego krytycznie odnoszące się do władz publicznych i ich działań.

4.4 We wszystkich tych krajach istnieją krajowe struktury konsultacji, zazwyczaj trójstronne. Na poziomie sektorów istnieją struktury dwustronne, choć w formie znacznie mniej zorganizowanej. Międzynarodowa Organizacja Pracy była w tej dziedzinie motorem, zwłaszcza dzięki wprowadzeniu swych krajowych programów promowania godnej pracy. Choć struktury takie faktycznie istnieją, to ich funkcjonowanie często nadal pozostawia wiele do życzenia. Dialog społeczny, zdaniem większości organizacji, zbyt często jest formalny, sporadyczny, a przede wszystkim poważnie ograniczony, jeśli chodzi o kwestie, którym jest poświęcony. Struktury trójstronne najczęściej są w praktyce miejscem, w którym rząd informuje partnerów społecznych o decyzjach, które w wielu przypadkach już zapadły i których nie można zmienić. Partnerstwo Wschodnie i programy mu towarzyszące prawie nigdy nie były włączone do porządku obrad tych spotkań.

⁽⁸⁾ Zob. zwłaszcza: „Stosunki UE – Ukraina: nowa dynamiczna rola społeczeństwa obywatelskiego” (Dz.U. C 77 z 31.3.2009, ss. 157–163); „Stosunki UE – Mołdawia: jaka rola dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego?” (Dz.U. C 120 z 15.5.2008, ss. 89–95 oraz Dz.U. C 299 z 4.10.2012, ss. 34–38); opinia w sprawie białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego (Dz.U. C 318 z 23.12.2006, ss. 123–127); opinia w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu planów działań w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa w krajach Zakaukazia: w Armenii, Azerbejdżanie i Gruzji (Dz.U. C 277 z 17.11.2009, ss. 37–41).

4.5 Wszystkie sześć krajów partnerskich ratyfikowało podstawowe konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz niektóre z innych ważnych konwencji, choć nadal występują wyraźne różnice między tymi krajami, jeśli chodzi o przyłączenie się do tych konwencji (Ukraina ratyfikowała 69 konwencji, z których 61 weszło w życie; Gruzja ograniczyła się do ratyfikacji i stosowania 16). Kraje te ratyfikowały również najważniejsze klauzule Europejskiej karty społecznej (choć z pewnymi zastrzeżeniami, które prawdopodobnie uda się wyeliminować, dotyczącymi protokołu ustanawiającego system skarg zbiorowych). Nie oznacza to jednak, że podstawowe prawa społeczne są w nich w pełni przestrzegane. Daleko jeszcze do tego. Do Międzynarodowej Organizacji Pracy wpłynęły skargi dotyczące Białorusi, Mołdawii, Ukrainy i Gruzji. Trudności związane z zaprowadzeniem praworządności w dziedzinie socjalnej oraz fakt, że pewne rządy niewiele uwagi poświęcają europejskim i międzynarodowym standardom, bezpośrednio wpływają na możliwość korzystania z wolności zrzeszania się, prowadzenia dialogu społecznego, na prawa społeczne i, ogólnie, na status pracowników. We wszystkich tych krajach trzeba ponadto zauważyć powolność i często złe funkcjonowanie sądownictwa, które w kwestiach socjalnych okazuje się niezdolne do orzekania prawa w odpowiednim terminie i ze skutkiem dostatecznie odstrasającym.

4.6 W 2010 r. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego poparło zaproponowany przez Fundację Partnerstwa Eurazji projekt badań dotyczących przebiegu dialogu społecznego w różnych krajach. Komitet podkreśla jego znaczenie, gdyż badanie to wiąże się z opracowanym w ramach Instrumentu na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego projektem w zakresie sporządzenia mapy organizacji składających się na społeczeństwo obywatelskie w różnych krajach. Ten projekt wyjściowy, który przewidywał ścisły udział partnerów społecznych, mógłby zostać połączony ze wspomnianym badaniem nad społeczeństwem obywatelskim. Powinien on obejmować różne poziomy dialogu społecznego (krajowy, regionalny, lokalny, a także dialog trójstronny i dwustronny), a jego celem powinno być wykrycie hamulców i przeszkód we wdrażaniu skutecznego dialogu społecznego w różnych krajach. Komitet apeluje, by projekt ten został uwzględniony wśród priorytetów programów, do których Forum powinno mieć dostęp.

4.7 Forum Społeczeństwa Obywatelskiego opracowało, przy wsparciu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, „indeks integracji europejskiej dla krajów Partnerstwa Wschodniego”, narzędzie analizy przeznaczone do corocznego pomiaru postępów każdego z krajów Partnerstwa Wschodniego w ich wzajemnej współpracy oraz we współpracy z UE. Komitet stwierdza jednak, że choć indeks ten obejmuje szereg celów związanych z Partnerstwem Wschodnim, to w niewielkim stopniu uwzględnia wymiar społeczny, zatrudnienie, poszanowanie swobód i podstawowych praw społecznych czy też postępy, jakich należy jeszcze dokonać na drodze do autentycznego dialogu społecznego. Komitet wnosi zatem, by indeks ten został poddany przeglądowi i uzupełniony, i wzywa Forum, by skorzystało z wiedzy instytucji europejskich w tej dziedzinie, w tym zwłaszcza wiedzy Rady Europy i kryteriów określonych na potrzeby ogólnego systemu preferencji (GSP+) przez Komisję w ramach prowadzonej przez nią polityki współpracy handlowej.

5. Debata w ramach Forum nad kwestiami związanymi z dialogiem społecznym, polityką socjalną i zatrudnieniem

5.1 Od samego początku Komitet podkreślał znaczenie włączenia społeczeństwa obywatelskiego do projektu dotyczącego Partnerstwa Wschodniego. To ta idea przyświecała ustanowieniu Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. W 2009 r. przeprowadzono selekcję organizacji społeczeństwa obywatelskiego zainteresowanych uczestnictwem w Forum. Wyboru dokonano na podstawie kryteriów (pochodzenie geograficzne i narodowość, różnorodność i proporcjonalność, doświadczenie w zakresie zagadnień związanych z UE, europejską polityką sąsiedztwa i Partnerstwem Wschodnim) określonych w przygotowanym przez Komisję dokumencie koncepcyjnym⁽⁹⁾. Komitet ubolewa nad brakiem jakiegokolwiek wymagania w zakresie reprezentatywności. Doprowadziło to do zdecydowanie niedostatecznej reprezentacji partnerów społecznych, choć w drugim kryterium wyraźnie wymieniono organizacje pracodawców i związki zawodowe oraz stowarzyszenia zawodowe.

5.2 Żadna z grup roboczych powołanych w ramach Forum Społeczeństwa Obywatelskiego nie mogła jeszcze podjąć takich tematów, jak dialog społeczny, polityka społeczna i polityka zatrudnienia, poszanowanie podstawowych praw społecznych. Oczywiście niektóre z tych zagadnień zostały omówione w ramach drugiej grupy roboczej (ds. integracji gospodarczej i konwergencji z politykami europejskimi) lub pierwszej grupy roboczej (ds. demokracji, praw człowieka, dobrego zarządzania i stabilności). Niemniej jasne jest, że nie można było poświęcić odpowiedniej uwagi tym kwestiom, które zostały dodane do i tak już poważnie obciążonego porządku obrad.

5.3 Wobec powyższego Komitet z zadowoleniem przyjmuje decyzję Forum Społeczeństwa Obywatelskiego dotyczącą utworzenia piątej grupy roboczej poświęconej kwestiom dialogu społecznego, która zresztą nie powinna ograniczać się do zachęcania do dialogu społecznego w sześciu krajach partnerskich, ale także powinna zainteresować się przede wszystkim szeroko rozumianą polityką społeczno-gospodarczą, rolą usług publicznych, funkcjonowaniem rynku pracy, kształceniem zawodowym, warunkami pracy, samymi stosunkami pracy, czyli krótko mówiąc, wszystkim tym, co składa się normalnie na dialog społeczny, w tym ochroną socjalną, poszanowaniem praw społecznych, równością kobiet i mężczyzn, walką z gospodarką nieformalną, z ubożeniem społeczeństwa, problemami związanymi z masową imigracją itd.

5.4 Oczywiście jest, że w przypadku wielu z tych kwestii grupa robocza ds. dialogu społecznego powinna koordynować swoje prace z pozostałymi grupami roboczymi, zwłaszcza z grupami zajmującymi się prawami człowieka, dobrym zarządzaniem i integracją gospodarczą. Należy także dodać, że jeśli skład tej grupy roboczej zakłada udział przedstawicieli partnerów społecznych, to nie powinien on być ograniczony wyłącznie do tej grupy, tzn. także inni przedstawiciele – organizacji konsumentów, rolników bądź organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się sprawami społecznymi – powinni mieć możliwość uczestniczenia w jej pracach. Oczywiście dotyczy to również składu innych grup roboczych, które powinny potencjalnie obejmować przedstawicieli zainteresowanych tą problematyką organizacji pracodawców i związków zawodowych.

5.5 Uruchomienie tej piątej grupy roboczej wymaga powiększenia składu komitetu sterującego Forum o jej moderatorów (zgodnie z zasadą: jeden moderator z UE, drugi z kraju partnerskiego), czyli powiększenie jego składu z 17 do 19 osób. Komitet przypomina jednak, że nie można przyjąć, że stanowi to wystarczającą reprezentację partnerów społecznych w komitecie sterującym Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. Komitet apeluje wobec tego o przeprowadzenie przeglądu regulaminu wewnętrznego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, tak by zapewnić odpowiednią reprezentację partnerów społecznych. Pożądane byłoby także, by każda „Grupa” – w znaczeniu, jakie nadaje im Komitet („pracodawcy”, „organizacje związkowe”, „inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego”) – mogła być odpowiedzialna za wybór swych członków, na podstawie kryteriów dostosowanych do sytuacji organizacji należących do każdej z tych „Grup”.

5.6 Partnerstwo Wschodnie należy potraktować jako okazję do wzmocnienia dialogu społecznego, który prowadzony jest w ramach struktur formalnie działających w krajach partnerskich. Do chwili obecnej Forum Społeczeństwa Obywatelskiego dążyło do decentralizacji swych działań za pośrednictwem krajowych platform. Są one bardzo aktywne w większości krajów, jednak ich status w stosunku do władz publicznych należy jeszcze określić. Pożądane byłoby, by oprócz tych platform, które mają upowszechniać dialog obywatelski, uznano także istniejące trójstronne struktury krajowe jako struktury propagujące dialog społeczny, a także by można było ustanowić bezpośrednie powiązanie z Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, jak i z platformami krajowymi. Podobnie Partnerstwo Wschodnie powinno zachęcać państwa partnerskie do systematycznego angażowania partnerów społecznych, w ramach krajowego dialogu społecznego, we wszelkie działania Partnerstwa dotyczące aspektów społeczno-gospodarczych, co obejmuje umowy o stowarzyszeniu ustanowione w ramach stosunków dwustronnych.

6. Zagadnienia związane z dialogiem społecznym na poziomie Partnerstwa Wschodniego

6.1 W 2011 r. Komisja Europejska i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), podsumowując działania w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa wobec krajów położonych na południe i na wschód od UE, zaproponowały „Nową koncepcję działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie”⁽¹⁰⁾. W tej nowej koncepcji słusznie położono nacisk na pogłębienie demokracji, na ustanowienie partnerstw ze społeczeństwem obywatelskim, ale podkreślono także, że konieczne jest wsparcie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, zwłaszcza wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Komisja i ESDZ podkreślają w tym kontekście, że „słaby wzrost gospodarczy, rosnące bezrobocie oraz coraz większa przepaść między bogatymi i biednymi mogą stanowić czynniki zwiększające niestabilność” w tych krajach. Wymaga to, by dialogowi makroekonomicznemu prowadzonemu z krajami partnerskimi towarzyszył „zintensyfikowany dialog w sprawie polityki zatrudnienia i polityki społecznej”.

6.2 Ocena przeprowadzona przez Komisję i ESDZ z pewnością świadczy o uwzględnieniu przemian zachodzących w krajach leżących na południowych obrzeżach Morza Śródziemnego. Jednak zawarte w niej stwierdzenia mają szerszy

⁽⁹⁾ http://eeas.europa.eu/eastern/civil_society/docs/results_en.pdf.

⁽¹⁰⁾ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie”, COM(2011) 303 final.

zasięg. Kwestie bezrobocia, ubożenia ludności, gospodarki nieformalnej, imigracji, handlu ludźmi itd. to rzeczywiste problemy występujące zarówno w krajach południowych, jak i wschodnich, to rzeczywistość, której destabilizujące skutki odbijają się nie tylko na instytucjach politycznych tych krajów, ale także na całym regionie. Komitet, który w 2011 r. poparł tę nową strategię⁽¹⁾, pragnie wobec tego, by w przyszłych wytycznych dla Partnerstwa Wschodniego w pełni uwzględniono priorytety w zakresie zrównoważonego i trwałego wzrostu sprzyjającego tworzeniu miejsc pracy i lepszym zabezpieczeniom socjalnym.

6.3 Partnerstwo Wschodnie obejmuje szereg celów w zakresie polityki społecznej i polityki zatrudnienia związanych z polityką integracji gospodarczej i konwergencji z politykami europejskimi (platforma tematyczna II). DG Komisji ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego opracowała w związku z tym wiele działań mających upowszechniać sprawdzone rozwiązania w zakresie polityki społecznej i polityki zatrudnienia. Nie udało się jednak dotąd wprowadzić programu o ściślejszej strukturze ze względu na sprzeciw jednego z krajów partnerskich, który otwarcie podważył zasadność uwzględniania tych kwestii w działaniach Partnerstwa Wschodniego. Komitet ma nadzieję, że przeszkodę tę uda się usunąć, i wzywa decydentów Komisji do wznowienia dyskusji z nowym rządem tego kraju, aby przyjął on odtąd w tej dziedzinie bardziej konstruktywne podejście.

6.4 Komitet potwierdza znaczenie wymiaru społecznego, który trzeba traktować na równi z wymiarem gospodarczym programu reform zaproponowanego przez Partnerstwo Wschodnie. W tej sytuacji pragnie, by w pierwszej kolejności utworzono „panel” zaproponowany przez DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego poświęcony polityce społecznej i zatrudnieniu. Panel ten powinien mieć na celu propagowanie pewnych norm i sprawdzonych rozwiązań, które zostałyby uznane przez kraje partnerskie i przedstawiciele UE za wskaźniki postępu społecznego, który powinien towarzyszyć postępowi gospodarczemu. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego powinno mieć możliwość włączenia się w te prace za pośrednictwem jego piątej grupy roboczej. W dalszej perspektywie Komitet pragnie, by podział priorytetów Partnerstwa Wschodniego między cztery platformy został poddany

przeoglądowi i by nadano odpowiedni instytucjonalny kształt piątej platformie zajmującej się polityką społeczną i polityką zatrudnienia.

6.5 Umieszczenie polityki społecznej i polityki zatrudnienia wśród priorytetów Partnerstwa Wschodniego powinno pociągnąć za sobą dostateczne finansowanie i odpowiednie programy wdrażania tych priorytetów. Komisja mogłaby zainspirować się w tym celu programem dotyczącym inicjatywy na rzecz spójności społecznej, który został wprowadzony kilka lat temu w ramach paktu stabilizacji dla Europy Południowo-Wschodniej. Celem tego programu było jak najlepsze uwzględnienie wymiaru społecznego w rozwoju gospodarczym i wysiłkach na rzecz odbudowy w regionie oraz promowanie pod tym kątem reform sektora socjalnego, które inspirowałyby się najlepszymi rozwiązaniami europejskimi.

6.6 Komitet popiera wprowadzenie, w wyniku decyzji Komisji i ESDZ, Instrumentu na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego oraz Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji, które powinny przyczynić się do wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ich zdolności do działania. Jednak, tak jak to już uczynił w 2003⁽¹²⁾ i 2011 r.⁽¹³⁾, opowiada się za tym, by Komisja „w celu uniknięcia błędów wyciągnęła wnioski z doświadczeń związanych z instrumentem wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego Bałkanów Zachodnich”, a zwłaszcza w większym stopniu uwzględniała specyfikę partnerów społecznych oraz innych organizacji gospodarczych i społecznych, jeśli chodzi o dostęp do tych źródeł finansowania.

6.7 Wreszcie Komitet pragnie, by organizacje już uczestniczące w Partnerstwie Wschodnim zwracały większą uwagę na wymiar społeczny. Wzywa też Radę Europy do uwzględnienia w przyszłych sprawozdaniach i zaleceniach oceny sytuacji w zakresie praw socjalnych, w kontekście zasad określonych w Europejskiej karcie społecznej, oraz w zakresie ratyfikacji konkretnych artykułów przez zainteresowane państwa. Komitet pragnąłby także, aby w przyszłości taka organizacja jak MOP, jako organizacja trójstronna działająca bardzo aktywnie w tych krajach, była ściślej włączona w prace Partnerstwa Wschodniego.

Bruksela, 20 marca 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie”, Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 89–93.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w nowej strategii europejskiej na rzecz Bałkanów Zachodnich, Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 158–167.

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie wkładu społeczeństwa obywatelskiego w Partnerstwo Wschodnie, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 37–42.