

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie

(2009/C 182/03)

Sprawozdawca: **Giuseppe Antonio Maria IULIANO**

Dnia 10 lipca 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 grudnia 2008 r. Sprawozdawcą był Giuseppe Antonio Maria IULIANO.

Na 450. sesji plenarnej w dniach 14–15 stycznia 2009 r. (posiedzenie z dnia 15 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 115 głosami — 4 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wzmocnienie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych

EKES apeluje o nadanie prawom gospodarczym, społecznym i kulturalnym ⁽¹⁾ większego znaczenia w politykach Unii Europejskiej poprzez wykorzystanie dostępnych instrumentów geograficznych i tematycznych, w tym europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie jako instrumentu uzupełniającego.

Jako że ostatnio przyjęty został fakultatywny protokół do paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych Organizacji Narodów Zjednoczonych, EKES zwraca się do Unii Europejskiej o wezwanie do powszechnej ratyfikacji i wprowadzenie w życie paktu i protokołu (zob. załącznik 1).

1.2 Dialog społeczny i godna praca wśród priorytetów europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie

EKES podkreśla znaczenie ochrony wszystkich aspektów pracy — która jest istotnym składnikiem tożsamości społecznej i prawem

(1) W art. 6–15 paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych uznano: równe prawo mężczyzn i kobiet do korzystania z wszystkich praw człowieka i zobowiązano państwa do wprowadzenia tej zasady w życie (art. 3);

- prawo do pracy;
- prawo do korzystania ze sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy;
- prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych;
- prawo do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenia społeczne;
- prawo do jak najszerzej ochrony i pomocy rodzinie, matkom, dzieciom i osobom młodszym;
- prawo do odpowiedniego poziomu życia;
- prawo do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego;
- prawo do nauki oraz
- prawo do udziału w życiu kulturalnym.

obywatelskim każdej osoby ⁽²⁾ — jako jednego ze sposobów zagwarantowania praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz jako jednego z niezbędnych warunków pozwalających na utrzymanie pokoju i na demokratyczny rozwój każdego kraju. EKES zwraca uwagę na związek między ochroną pracy a wszystkimi prawami pokrewnymi określonymi w podstawowych konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy (prawo do pracy, prawo do organizowania się i do negocjacji zbiorowych, brak dyskryminacji w miejscu pracy, prawny zakaz pracy dzieci i pracy przymusowej) i uznaje je za podstawowe prawa człowieka. Z tego względu godna praca (według definicji MO-P) i dialog społeczny, które są koniecznymi warunkami pozwalającymi na zagwarantowanie i ochronę praw pracowniczych, muszą zostać należycie uznane za priorytety europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie.

1.3 Wsparcie dla partnerów społecznych

Będący uczestnikami dialogu społecznego partnerzy społeczni (organizacje pracowników i pracodawców) muszą być w tym kontekście postrzegani jako niezbędne podmioty i niezbędni partnerzy UE. Partnerzy społeczni muszą zostać w pełni włączeni do dialogu politycznego i muszą mieć możliwość korzystania z bezpośredniego wsparcia.

1.4 Zwiększenie roli społeczeństwa obywatelskiego w procesach konsultacji dotyczących praw człowieka

Zasadniczo EKES apeluje o to, by polityki zagraniczne przyjmowane przez UE zawsze uwzględniały wspieranie demokracji i praw człowieka jako główne cele, a w szczególności by programy i instrumenty tematyczne były w miarę możliwości ukierunkowane przede wszystkim na zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

W tym celu EKES apeluje o to, by instytucje zastanowiły się, jaką rolę może odegrać społeczeństwo obywatelskie w polityce zagranicznej Unii dotyczącej praw człowieka, oraz czy możliwe jest

(2) Art. 23 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w sprawie godnej pracy, o którym mowa również w art. 6, 7 i 8 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z 1966 r.

bardziej bezpośrednie zaangażowanie go w kształtowanie i realizację takiej polityki. Przed opracowaniem wszelkich dokumentów strategicznych, także dokumentów poszczególnych krajów trzecich (krajowych dokumentów strategicznych), muszą być prowadzone systematyczne konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

1.5 Rola EKES-u: doradztwo, monitorowanie i ocena

EKES zwraca się o oficjalne włączenie go do procesu konsultacji wewnętrznej poprzedzającej roczne i wieloletnie programowanie strategiczne w ramach europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie. W ten sposób będzie mógł przekazać wyniki prac prowadzonych wraz z partnerami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie w krajach trzecich, z którymi pozostaje w uprzywilejowanych stosunkach (okrągły stół UE — Indie, obszar eurośródziemnomorski, kraje AKP itd.). EKES zwraca się również o to, by zasięgnięto jego opinii przy śródkresowym przeglądzie i ocenach europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie.

EKES zamierza wziąć czynny udział w tym procesie, opierając się na własnym doświadczeniu i własnych „sieciach” konsultacji (partnerzy gospodarczy i społeczni oraz rady społeczno-gospodarcze).

EKES sugeruje, że należy rozważyć utworzenie centralnych punktów wsparcia obrońców praw człowieka, które umożliwiłyby poszczególnym instytucjom i organom UE działanie w sieci w ramach własnych kompetencji.

EKES może również spełnić istotną rolę wobec społeczeństwa obywatelskiego w zakresie procesów powyborczych w celu utrwalenia systemów demokratycznych.

EKES proponuje, by idąc za przykładem Parlamentu Europejskiego, utworzyć komitet monitorujący ds. europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie; z jednej strony służyłby on rozpatrywaniu wniosków o konsultacje kierowanych w trybie pilnym w ramach nowych procedur dotyczących instrumentów finansowych; z drugiej zaś strony zapewniałby monitorowanie programowania i wdrażania europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie.

2. Unia Europejska a prawa człowieka

2.1 Ochrona praw człowieka i podstawowych wolności jest jednym z głównych celów Unii Europejskiej, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i w stosunkach z krajami trzecimi. Art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (1999 r.) stanowi, że Unia Europejska „opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla państw członkowskich”; art. 7 przewiduje ponadto mechanizm sankcji za poważne i stałe naruszanie tych praw przez państwa członkowskie.

2.2 Art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczy również ochrony praw człowieka w działaniach zewnętrznych UE. Traktat z Nicei, przyjęty w grudniu 2000 r., dodatkowo rozszerza cel, którym

jest obrona praw człowieka i podstawowych wolności, umieszczając go w kontekście działań z zakresu współpracy na rzecz rozwoju oraz wszystkich innych form współpracy z krajami trzecimi (art. 181 i 181a TWE). Wreszcie, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, ogłoszona na szczycie w Nicei w 2000 r., jest punktem odniesienia w kwestiach praw człowieka zarówno w wewnętrznym, jak i zewnętrznym wymiarze Unii ⁽³⁾.

2.3 Gwałtowne przyspieszenie procesu globalizacji w ciągu ostatnich dziesięciu lat sprawiło, że ochrona praw człowieka stała się jeszcze ważniejsza dla UE, zwłaszcza w jej stosunkach z krajami rozwijającymi się. Komisja i Rada, w porozumieniu z Parlamentem Europejskim ⁽⁴⁾, od pewnego czasu podkreślają związek między rozwojem (walka z ubóstwem) a ochroną praw człowieka, ponieważ to one stanowią podstawy rzeczywistego i stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz przyczyniają się do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju.

2.4 „Jako podmiot gospodarczy i polityczny o światowym zasięgu dyplomatycznym, dysponujący znacznym budżetem na pomoc zewnętrzną, UE posiada możliwości wywierania zarówno wpływu, jak i nacisków w działaniach na rzecz demokratyzacji i praw człowieka [w krajach trzecich]” ⁽⁵⁾. Wpływ ten Unia wywiera obecnie za pomocą dialogów politycznych na temat praw człowieka prowadzonych z krajami, z którymi utrzymuje stosunki. Jako przykłady można podać dialogi strukturalne poświęcone wyłącznie prawom człowieka (Chiny), a na szczeblu regionalnym i dwustronnym — dialogi prowadzone w kontekście umów o partnerstwie i współpracy oraz umów o stowarzyszeniu zawieranych odpowiednio z krajami rozwijającymi się, nowymi sąsiadami UE i krajami kandydującymi.

2.5 Szczególnym przykładem jest klauzula dotycząca praw człowieka, którą UE wprowadziła do umów dwustronnych z krajami trzecimi i która potwierdza, że poszanowanie praw człowieka i demokracja są „istotnymi postanowieniami” umowy. Klauzula ta znajduje się w umowach dwustronnych zawieranych przez UE od 1992 r. i obecnie ma zastosowanie do ponad stu krajów ⁽⁶⁾. Naruszenie jednego z istotnych postanowień może

⁽³⁾ Należy wspomnieć o Europejskiej Karcie Społecznej z 1961 r., która była pierwszym europejskim źródłem o charakterze prawnym, w którym zestawiono przepisy dotyczące praw gospodarczych i społecznych. Karta weszła w życie w 1965 r., była przedmiotem przeglądu w 1996 r., a jej obowiązujące brzmienie pochodzi z 1999 r. Należy wspomnieć również o Wspólnotowej karcie socjalnych praw podstawowych pracowników z 1989 r.

⁽⁴⁾ Wspólna deklaracja Rady i Komisji w sprawie polityki rozwoju Wspólnoty Europejskiej z dnia 10.11.2000 r.: (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st13/13458en0.pdf>); Polityka rozwoju Unii Europejskiej — „Konsensus europejski”, COM(2005) 311 wersja ostateczna.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Rola Unii Europejskiej w promowaniu praw człowieka i w demokratyzacji w krajach trzecich” COM(2001) 252 wersja ostateczna.

⁽⁶⁾ Komunikat Komisji w sprawie włączenia poszanowania dla zasad demokracji i praw człowieka do porozumień pomiędzy Wspólnotą a krajami trzecimi COM(1995) 216 wersja ostateczna.

skutkować podjęciem szeregu środków na różnych szczeblach, łącznie z zawieszeniem kontaktów na szczeblu politycznym lub zmianami programów współpracy. UE posiada również inny instrument: *klauzulę dotyczącą „zachęty społecznej”* w ramach ogólnego systemu preferencji celnych (GSP i GSP+), która określa dodatkowe preferencje dla krajów przestrzegających określonych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) (7).

2.6 W europejskiej polityce dotyczącej praw człowieka nadal występują jednak pewne braki i przypadki niekonsekwencji. W 2005 r. sam Parlament Europejski przyjął rezolucję (8), w której zaznaczył, że w wielu umowach sektorowych UE, takich jak umowy w sprawie włókiennictwa, rybołówstwa i rolnictwa, ciągle brakuje „klauzuli dotyczącej praw człowieka”. Ogólnie rzecz biorąc, ubolewa nad brakiem jasności warunków i procedur określonych w obecnych umowach, co uniemożliwia skuteczne stosowanie klauzul. W ujęciu bardziej konkretnym zwraca uwagę na ograniczoną rolę (*monitorowanie* i *zawieszenie*) Parlamentu w procesie negocjowania samych umów, który daje Radzie i Komisji największą swobodę decyzyjną.

2.7 Także w przypadku umów o partnerstwie gospodarczym (9) z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz umów o wolnym handlu z regionem śródziemnomorskim UE ma tendencję do koncentrowania się głównie na aspektach handlowych. Istnieje ryzyko, że pomoc rozwojowa może być postrzegana jako narzędzie przymusu stosowane wobec partnerów z południa, a umowy mogą stracić swoją skuteczność z punktu widzenia rozwoju (a zatem także ochrony praw człowieka) krajów będących beneficjentami pomocy.

2.8 EKES powtarza, że do wsparcia praw człowieka i demokracji potrzebne są **spójne i wzajemnie uzupełniające się polityki** UE, które gwarantowałyby takie same priorytetowe ich traktowanie w różnych obszarach polityki zagranicznej, handlowej i polityki współpracy na rzecz rozwoju. Konieczny wydaje się również bardziej rozbudowany **proces konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim**, aby zapewnić należyte przestrzeganie tej zasady spójności. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą wnieść istotny wkład na różnych etapach, począwszy od negocjacji umów, aż do monitorowania i oceny na etapie realizacji.

3. Wstępne informacje o europejskim instrumencie na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie

3.1 Europejski instrument na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie jest instrumentem finansowym UE przeznaczonym do wspierania działań mających na celu ochronę

(7) Rozporządzenie Rady (WE) nr 2820/98 wprowadzające wieloletni ogólny system preferencji celnych w okresie od dnia 1 lipca 1999 r. do dnia 31 grudnia 2001 r., Dz.U. L 357 z 30.12.1998, s. 1-112.

(8) Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie klauzuli dotyczącej praw człowieka i demokracji w umowach zawieranych przez Unię Europejską (2005/2057 INI).

(9) Negocjacje w celu zawarcia takich umów, w oparciu o porozumienie z Kotonu z 2000 r., rozpoczęły się w 2002 r. Umowy te przewidują utworzenie stref wolnego handlu między UE a partnerami z grupy państw AKP.

praw człowieka i demokracji w krajach trzecich. Jako taki winien być traktowany jako instrument uzupełniający inne, wyżej wymienione sposoby realizacji polityk dotyczących demokracji i praw człowieka: dialog polityczny, naciski dyplomatyczne, umowy handlowe oraz geograficzne i tematyczne instrumenty i programy współpracy.

3.2 Instrument ten został utworzony w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013, która zapoczątkowała długi proces przekształcania programów Unii dotyczących pomocy zagranicznej. Te nowe ramy obejmują obecnie instrumenty geograficzne, takie jak **IPA** (instrument pomocy przedakcesyjnej dla krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących), **ENPI** (instrument dla krajów sąsiadujących, krajów Kaukazu, Europy środkowej i krajów śródziemnomorskich), **DCI** (instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju) i **ICI** (współpraca z krajami uprzemysłowionymi) oraz instrumenty tematyczne, takie jak **EIDHR** (prawa człowieka), **SI** (instrument stabilności) i **INSC** (bezpieczeństwo jądrowe). Wdrażanie instrumentów tematycznych nie wymaga zgody władz krajów trzecich.

3.3 Rozporządzenie w sprawie europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie (10) weszło w życie w dniu 1 stycznia 2007 r. i na jego podstawie został utworzony instrument posiadający własny budżet. Nie miał on łatwej drogi, ponieważ prawa człowieka i demokracja pojawiły się w początkowej propozycji jako pozycja tematyczna w ramach instrumentu DCI, a zatem pozbawione były autonomii, którą posiadały inne działania dotyczące współpracy na rzecz rozwoju. Dzięki naciskom Parlamentu Europejskiego i **organizacji społeczeństwa obywatelskiego** przyjęto wreszcie rozporządzenie poświęcone konkretnie prawom człowieka i demokracji.

3.4 Instrument ten zastępuje europejską inicjatywę na rzecz demokracji i praw człowieka — program realizowany w latach 2000–2006. Nowy instrument uwzględnił krytyczne uwagi wyrażane wobec europejskiej inicjatywy, która była uważana za nadmiernie rygorystyczną na poziomie administracyjnym i finansowym oraz źle dopasowaną do potrzeb społeczeństwa obywatelskiego w krajach, w których panuje trudna sytuacja w zakresie demokracji i praw człowieka.

3.5 Wprowadzenie instrumentu w życie ma kilka faz. Pierwszą z nich jest wieloletnie programowanie strategiczne, które ustala ramy pomocy UE oraz określa priorytety i orientacyjny przydział środków finansowych. Na podstawie konsultacji z innymi zainteresowanymi stronami, w tym z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych Komisji Europejskiej przygotowuje dokument strategiczny na ten temat. Drugim etapem jest roczny program działań, który opiera się z kolei na dokumencie strategicznym i bardziej szczegółowo określa cele, obszary interwencji, procedury zarządzania oraz kwoty finansowania. Roczny program działań przygotowuje EuropeAid.

(10) Rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie. Dz.U. L 386/1 z 29.12.2006.

3.6 Należy wspomnieć, że w przypadku dokumentów strategicznych sporządzanych przez Komisję Europejską i przyjmowanych przez państwa członkowskie wprowadzono kontrolę prawną Parlamentu Europejskiego. Uwagi Parlamentu są uwzględniane przez Komisję Europejską przy realizacji polityk.

3.7 Obecnie w europejskim instrumencie na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie zawarto pięć celów ⁽¹¹⁾:

- cel 1: zwiększanie poszanowania praw człowieka w krajach i regionach, w których są one najbardziej zagrożone;
- cel 2: wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego w propagowaniu praw człowieka i reform demokratycznych, we wspieraniu pokojowego godzenia sprzecznych interesów różnych grup oraz konsolidowaniu udziału i reprezentacji społeczeństwa w polityce;
- cel 3: wspieranie działań w zakresie praw człowieka i demokracji w obszarach objętych wytycznymi UE, w tym w zakresie dialogu na temat praw człowieka, obrońców praw człowieka, kary śmierci, tortur oraz na temat: dzieci a konflikt zbrojny;
- cel 4: wspieranie i wzmocnianie międzynarodowych i regionalnych ram ochrony praw człowieka, sprawiedliwości, zasad państwa prawnego i propagowania demokracji;
- cel 5: budowanie zaufania do demokratycznych procesów wyborczych, w szczególności przez monitorowanie wyborów.

3.8 Europejski instrument na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie jest zarówno instrumentem o zasadniczym znaczeniu w realizacji konkretnych działań mających na celu wspieranie praw człowieka, jak i sztandarowym instrumentem, zwłaszcza dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które w nim znajdują podstawowy punkt wyjścia dla własnych inicjatyw.

4. Uwagi ogólne

4.1 Zasadniczo EKES pozytywnie ocenia nowy europejski instrument na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie. Nie ma wątpliwości co do jego znaczenia dla utrzymania polityki UE dotyczącej praw człowieka na świecie. Równie pozytywnie EKES ocenia podwyższenie środków przeznaczonych na ten instrument. Biorąc pod uwagę swoje konkretne doświadczenia, EKES jest gotowy wspierać społeczeństwo obywatelskie w krajach trzecich, które winno być głównym odbiorcą finansowania w ramach tego instrumentu. Wreszcie, EKES dostrzega wiele aspektów wspólnych, jeśli chodzi o kwestie, których dotyczy ten instrument, i strategiczne priorytety, na które zwraca uwagę Sekcja Stosunków Zewnętrznych EKES-u.

4.2 EKES jednak porusza dwa wymagania o charakterze ogólnym: 1) w ramach ogólnej struktury europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie należy przywiązywać większą wagę do ochrony **praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, zwłaszcza do**

międzynarodowego prawa do pracy (prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne mogą rzeczywiście być punktem wyjścia dla późniejszego wsparcia praw obywatelskich i politycznych, w szczególności w krajach „trudnych”); 2) należy zapewnić **EKES-owi i zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu możliwość odgrywania bardziej czynnej roli** w różnych procesach konsultacji prowadzonych z instytucjami europejskimi i dotyczących praw człowieka ⁽¹²⁾.

4.3 Jak stanowi samo rozporządzenie w sprawie europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, „tworzenie i utrzymanie kultury praw człowieka oraz zapewnienie demokracji” nie może następować bez pełnego poszanowania praw gospodarczych i społecznych. **Ochrona pracy i wszystkich związanych z nią praw** zagwarantowana konwencjami MOP stanowi obecnie główny filar rozwoju krajów trzecich. Jak stwierdza Komisja Europejska: „UE uważa, że poszanowanie praw społecznych i standardów pracy prowadzi do trwałego i sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego”, a zatem „kluczowymi podmiotami są partnerzy społeczni (przedsiębiorstwa, związki zawodowe) [...]”. Związki zawodowe są często organizacjami o charakterze masowym, które posiadają najwięcej członków w krajach partnerskich i stoją na straży międzynarodowych standardów pracy” ⁽¹³⁾.

4.4 Jak już wspomniano, zorganizowane społeczeństwo obywatelskie mogłoby brać większy udział w negocjacjach w sprawie umów zawieranych między UE a krajami trzecimi. Lecz to nie wszystko. Dobrym pomysłem wydawałby się także większy udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w procesach decyzyjnych tam, gdzie zapadają decyzje o programowaniu strategicznym i programowaniu pomocy zagranicznej. W rzeczywistości Komisja obecnie przewiduje konsultacje w sprawie praw człowieka z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Niemniej jednak procedura ta powinna być bardziej przejrzysta i formalnie ujęta w programie instytucji.

4.5 W szczególności istotne znaczenie dla zagwarantowania skutecznego podziału pomocy z uwzględnieniem prawdziwych potrzeb społeczeństwa wydają się mieć konsultacje z przedstawicielstwami UE w krajach będących odbiorcami pomocy ⁽¹⁴⁾.

4.6 EKES podkreśla, że systematyczne konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim są ważne również na szczeblu krajowym,

⁽¹²⁾ EKES zwraca uwagę, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest ważne nie tylko z punktu widzenia europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, lecz również wszystkich instrumentów UE dotyczących pomocy zagranicznej. EKES apeluje na przykład o to, by program tematyczny dotyczący azylu i migracji, który stanowi część DCI, był zasadniczo ukierunkowany na wsparcie inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego mających na celu propagowanie gospodarczych, społecznych i kulturalnych praw imigrantów, dzięki czemu zostaną uwzględnione priorytety określone w lipcu 2008 r. przez Komitet w opiniach w sprawie polityki UE dotyczącej migracji. Zob. również opinia „Migracja a rozwój: szanse i wyzwania”, sprawozdawca: Sukhdev Sharma, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 82.

⁽¹³⁾ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Rola Unii Europejskiej w promowaniu praw człowieka i w demokratyzacji w krajach trzecich” COM(2001) 252 wersja ostateczna.

⁽¹⁴⁾ W szczególności musi istnieć spójność w zakresie podziału środków finansowych pomiędzy poszczególne kraje i obszary geograficzne, z uwzględnieniem rzeczywistej sytuacji i rzeczywistych potrzeb.

⁽¹¹⁾ Dokument strategiczny dotyczący europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie na lata 2007–2010, DG RELEX /B/1 JVK 70618, strona internetowa EuropeAid.

regionalnym i lokalnym. EKES zachęca zatem przedstawicieli wszystkich szczebli do włączania społeczeństwa obywatelskiego w podejmowanie wszystkich decyzji politycznych poprzedzających opracowanie jakichkolwiek strategicznych dokumentów lub przyjęcie jakichkolwiek strategicznych decyzji. Ponieważ nie ma w tej dziedzinie żadnego punktu odniesienia do porównań, w celu wzmocnienia procesu konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim EKES proponuje regularne i oparte na stwierdzonych faktach monitorowanie i ocenę tych konsultacji oraz ewaluację przyjętych metod.

4.7 EKES zwraca uwagę, że w tym celu konieczne jest nawiązanie prawdziwego *dialogu* między zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim a przedstawicielstwami UE. Dlatego EKES chciałby, aby wszystkie przedstawicielstwa UE były bardziej zaangażowane w realizację projektów oraz aby dysponowały specjalistycznym personelem oddelegowanym do tego zadania, jak ma to miejsce w przypadku urzędników ds. społeczeństwa obywatelskiego, których obecnie pracuje już kilku.

4.8 EKES wzywa do dostosowania zasobów ludzkich oraz funduszy przydzielonych na realizację europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie — zarówno w przedstawicielstwach Komisji w krajach trzecich, jak i w Brukseli — do szczególnego charakteru projektów prowadzonych wraz ze społeczeństwem obywatelskim, biorąc także pod uwagę właściwe dla nich ograniczenia czasowe, kadrowe i związane z ryzykiem finansowym⁽¹⁵⁾. W tym celu oprócz pozytywnych kroków podjętych już przez Komisję konieczne są konkretne działania, by dobrać i przeszkolić personel.

4.9 EKES apeluje w szczególności o przeprowadzenie analizy zasobów, którymi faktycznie dysponuje Unia i które przeznaczone są na wsparcie inicjatyw w zakresie zwiększania zdolności już zaangażowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz niewielkich, niezależnych i nieformalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, biorąc pod uwagę, że konieczna jest zdolność do zapewnienia im ukierunkowanych na cel i często bardzo niewielkich kwot pomocy bezpośredniej (finansowanie podstawowe).

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Cel 1

EKES z zadowoleniem przyjmuje konkretne uwzględnienie **prawa do zrzeszania się oraz do tworzenia i przynależności do związków zawodowych** jako podstawy do priorytetowych interwencji w ramach tego celu.

Należy jednak sprecyzować także **prawo do negocjacji zbiorowych**, które uzupełnia prawo do stowarzyszania się i jest również zagwarantowane w konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP).

⁽¹⁵⁾ Zasoby zarezerwowane na potrzeby europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie wynoszą obecnie około 10 % wszystkich funduszy dostępnych na programy współpracy. Pozostała część jest przydzielana na podstawie umów dwustronnych i umów dotyczących wsparcia budżetowego dla krajów będących beneficjentami. Podejście to oznacza, że najważniejsze środki są przekazywane na szczeblu rządowym, a personel przedstawicielstw musi zwracać większą uwagę na programy, które są wyższymi priorytetami z finansowego punktu widzenia, i musi być w tym celu bardziej dyspozycyjny.

EKES zaznacza, że sprawy te mają istotne znaczenie dla wielu krajów⁽¹⁶⁾, w których odmawia się poszanowania podstawowej wolności wypowiedzi i zrzeszania się, a członkowie związków zawodowych często płacą życiem za walkę o prawa człowieka. W tym kontekście wsparcie lokalnych organizacji wymaga solidarności i pomocy międzynarodowej, w którą w miarę możliwości powinni zaangażować się wszyscy partnerzy społeczni⁽¹⁷⁾.

EKES podkreśla jednak znaczenie wolności prowadzenia przedsiębiorstw, która przyczynia się do rozwoju gospodarczego, a często w różnych krajach istnieją w tym zakresie przeszkody.

5.2 Cel 2

Cel ten koncentruje się na reformach demokratycznych, wspieraniu godzenia interesów różnych grup oraz konsolidowaniu udziału i reprezentacji społeczeństwa. EKES zwraca uwagę na **brak dialogu społecznego** wśród priorytetów wymienionych w planie działania.

Chociaż przewidziana jest wolność zrzeszania się, dialog społeczny powinien być wyraźnie wymieniony jako priorytetowe narzędzie samo w sobie umożliwiające udział i reprezentację grup interesu — w tym przypadku partnerów społecznych (pracodawców i pracowników) — oraz godzenie ich interesów. Dialog społeczny jest sposobem godzenia interesów stron, który często umożliwia im osiągnięcie kompromisu. Z procesem tym nieodłącznie wiąże się zasada równej reprezentacji i uznanie podstawowych zasad demokracji. W ten sposób dialog społeczny stanowi konkretny dowód korzystania z wolności wypowiedzi i zrzeszania się, które według samego rozporządzenia w sprawie europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie „to podstawy pluralizmu politycznego i procesów demokratycznych”.

Wprowadzenie w życie dialogu społecznego, który sprawdza się jako model osiągania porozumienia między partnerami społecznymi w UE, należy wspierać także w krajach trzecich, w których trzeba wykorzystywać i wzmacniać właśnie dynamikę demokracji. Nie należy zapominać, że ze względu na swój charakter dialog społeczny jest również narzędziem zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania.

EKES zwraca uwagę na fakt, że wolność zrzeszania się i dialog społeczny to podstawowe elementy pozwalające na stosowanie polityk w celu wspierania **godnej pracy**, za którymi w 2006 r. opowiedziały się i które przyjęły Komisja i Rada⁽¹⁸⁾. EKES zaznacza również, że dokument strategiczny dotyczący europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie jednoznacznie odnosi się do propagowania warunków godnej pracy. EKES chciałby zatem, aby te kwestie teoretyczne zostały przełożone na rzeczywiste i autentyczne cele instrumentu na rzecz praw człowieka.

⁽¹⁶⁾ Patrz strona internetowa UNHCR (Rada Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych).

⁽¹⁷⁾ Patrz opinia CESE w sprawie wolności zrzeszania się w śródziemnomorskich krajach partnerskich, sprawozdawca: Juan Moreno, Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 77.

⁽¹⁸⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Upowszechnianie godnej pracy dla wszystkich”, COM(2006) 249.

5.3 Cel 3: obrońcy praw człowieka

EKES wzywa do zwrócenia większej uwagi na obrońców praw pracowniczych i proponuje zwiększenie wsparcia udzielanego zagrożonym obrońcom praw człowieka we współpracy z sieciami organizacji społeczeństwa obywatelskiego ⁽¹⁹⁾.

EKES sugeruje, że należy rozważyć utworzenie centralnych punktów wsparcia obrońców praw człowieka, które umożliwiłyby poszczególnym instytucjom i organom UE działanie w sieci w ramach własnych kompetencji (co dotyczy także Rady Europy, która rozpoczęła już w tym celu realizację inicjatyw).

Wreszcie, EKES proponuje współpracę z Komitetem Regionów oraz jego bezpośrednie zaangażowanie w inicjatywy dotyczące tego zagadnienia (zob. np. „les villes refuges” ⁽²⁰⁾).

Bruksela, 15 stycznia 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

5.4 Szczególna rola EKES-u

EKES zwraca się do Komisji Europejskiej, by prowadziła z nim regularne konsultacje w sprawie europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie. Jako organ doradczy instytucji europejskich, w którym reprezentowani są partnerzy społeczni oraz inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które z kolei prowadzą aktywną działalność na zasadzie partnerstwa z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w krajach trzecich, EKES może wnieść istotny wkład zarówno w strategiczne programowanie w ramach instrumentu, jak i w jego ocenę.

EKES proponuje, by idąc za przykładem Parlamentu Europejskiego, utworzyć komitet monitorujący ds. europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie; z jednej strony służyłby on rozpatrywaniu wniosków o konsultacje kierowanych w trybie pilnym w ramach nowych procedur dotyczących instrumentów finansowych; z drugiej zaś strony zapewniałby monitorowanie programowania i wdrażania europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie.

Wreszcie, EKES może odegrać rolę we wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego w „trudnych” krajach, na przykład w zakresie kontroli powyborczej w celu utrwalenia systemów demokratycznych (ustanowienie instytucji demokratycznych, zwłaszcza takich, które zapewnią dialog między partnerami społecznymi).

⁽¹⁹⁾ Dotyczy to środków w zakresie koordynacji i środków wykonawczych w razie naruszenia praw człowieka i praw związków zawodowych ustanowionych przez Departament Praw Człowieka i Praw Związków Zawodowych Międzynarodowej Konfederacji Związków Zawodowych (ITUC).

⁽²⁰⁾ Zob. np. stronę internetową: <http://www.icorn.org> (ICORN: International Cities of Refuge Network).