

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie

COM(2011) 844 – 2011/0412 (COD)

(2013/C 11/17)

Sprawozdawca generalny: **Giuseppe Antonio Maria IULIANO**

Dnia 25 czerwca 2012 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie

COM(2011) 844 – 2011/0412 (COD).

Dnia 17 września 2012 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Stosunków Zewnętrznych.

Mając na względzie pilny charakter prac (art. 59 regulaminu wewnętrznego), na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 15 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Giuseppe Antonia Marię Iuliana na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 152 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES docenia szeroki zakres praw ujętych w poprawkach Parlamentu Europejskiego, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki równego statusu płci, praw migrantów, potrzeby zapewnienia włączenia społecznego osób niepełnosprawnych i praw mniejszości.

1.2 EKES popiera odwołanie do całościowego podejścia, jakie Unia powinna przyjąć w kwestii praw człowieka i podstawowych wolności, w tym ich niepodzielności⁽¹⁾. W związku z tym apeluje o nadanie większego znaczenia prawom gospodarczym, społecznym i kulturalnym. Ochrona norm pracy zapisanych w konwencjach MOP jest obecnie bardziej niż kiedykolwiek podstawą rozwoju demokracji.

1.3 EKES popiera uwzględnienie prawa do pracy oraz sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, w tym do tworzenia związków zawodowych i przyłączania się do nich, co wiąże się z propagowaniem podstawowych norm pracy oraz społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw⁽²⁾. Co się tyczy ostatniego zagadnienia, należy wyraźnie nawiązać do wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka⁽³⁾. EKES popiera również popularyzację prawa do swobody przedsiębiorczości.

1.4 Dlatego też konieczna jest wzmianka o wolności zrzeszania się i rokowaniach zbiorowych, a także o wsparciu dla

partnerów społecznych i dialogu społecznego z myślą o wdrożeniu międzynarodowych norm pracy.

1.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że większe znaczenie przypisuje się powstaniu niezależnego społeczeństwa obywatelskiego, które przyczyni się do procesów demokratyzacji i dobrych rządów, w tym do odpowiedzialności krajowej⁽⁴⁾. Dlatego też w rozporządzeniu pierwszoplanowe znaczenie należy nadać roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ją umocnić (na szczeblu krajowym, regionalnym i międzynarodowym), pamiętając przy tym o bezpośrednim udziale tych organizacji w dialogu politycznym podczas okresu programowania⁽⁵⁾.

1.6 EKES podtrzymuje, że konieczne jest umocnienie potencjału delegacji UE w krajach partnerskich, gdyż wymagają one w coraz większym stopniu odpowiedniej wiedzy fachowej w zakresie wspierania praw człowieka i demokracji, a także znajomości rozwoju społeczeństwa obywatelskiego⁽⁶⁾. Ponadto rola delegacji będzie miała kluczowe znaczenie dla zapewnienia spójności z innymi instrumentami w ramach stosunków zewnętrznych UE, takimi jak instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju czy też Europejski Fundusz Rozwoju, jeżeli chodzi o wsparcie krajowe dla społeczeństwa obywatelskiego.

1.7 EKES popiera apel o elastyczniejsze procedury, które powinny być wystarczająco dostępne dla beneficjentów i doprowadzić do zmniejszenia obciążeń administracyjnych (zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych)⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Zob. stanowisko negocjacyjne PE w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Komisja Spraw Zagranicznych, sprawozdawca: Alexander Graf Lambsdorff, punkt 6.

⁽²⁾ Zob. stanowisko negocjacyjne PE, art. 2 ust. 1 lit. b) (ix).

⁽³⁾ <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

⁽⁴⁾ Zob. stanowisko negocjacyjne PE, punkt 9.

⁽⁵⁾ Zob. stanowisko negocjacyjne PE, punkt 11 lit. a).

⁽⁶⁾ Zob. stanowisko negocjacyjne PE, punkt 15 lit. a).

⁽⁷⁾ Zob. stanowisko negocjacyjne PE, punkt 16 lit. d).

1.8 Wreszcie, EKES podkreśla, że powinien zaangażować się w proces programowania instrumentu, zwłaszcza w programowanie strategii rocznej i wieloletniej oraz w przeprowadzanie przeglądu śródkresowego i ocen.

2. Kontekst

2.1 Na wniosek Rady Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) sporządził opinię na temat wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego rozporządzenia w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie⁽⁸⁾.

2.2 Omawiany wniosek jest obecnie rozpatrywany przez Parlament Europejski⁽⁹⁾ w ramach procedury współdecyzji, podczas pierwszego czytania.

2.3 W tym kontekście PE zaproponował już różne poprawki, które będą podlegać negocjacom z Radą. Ostateczne przyjęcie wniosku dotyczącego rozporządzenia, które będzie obowiązywać od 2014 r., przewiduje się na 2013 r.

2.4 Celem rozporządzenia jest zastąpienie obecnej podstawy prawnej Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka⁽¹⁰⁾, czyli specjalnego instrumentu finansowego wspierającego działania UE na rzecz ochrony praw człowieka i demokracji w krajach trzecich.

2.5 EKES pracował ostatnio nad tym zagadnieniem, przyjmując w 2009 r. opinię z inicjatywy własnej w sprawie europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka⁽¹¹⁾, w której przeprowadził przegląd tego narzędzia i przedstawił konkretne zalecenia.

2.6 W niniejszej opinii EKES zamierza oprzeć się na wspomnianych zaleceniach, przedstawiając dalsze propozycje w sprawie rozporządzenia i uwzględniając poprawki zgłoszone ostatnio przez PE.

3. Uwagi dodatkowe

3.1 Podobnie jak we wcześniejszych opiniach⁽¹²⁾, również obecnie EKES pragnie przypomnieć potrzebę przypisania większego znaczenia prawom gospodarczym, społecznym i kulturalnym ogólnie w polityce unijnej, jak też poprzez korzystanie z dostępnych instrumentów tematycznych, takich jak nowy instrument na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka. W istocie, prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne często stanowią punkt wyjścia dla wspierania praw obywatelskich i politycznych. Jak już stwierdziła Komisja⁽¹³⁾, globalizacja

i niedawne wydarzenia, takie jak arabska wiosna, pokazały, że nierówności, dyskryminacja i wyzysk stanowią nowe wyzwania z punktu widzenia pełnego wspierania praw człowieka. Ochrona praw pracowniczych oraz wszystkich związanych z nimi praw zapisanych w konwencjach MOP stanowi obecnie bardziej niż kiedykolwiek kluczowy aspekt. Dlatego też należy wyraźnie wspomnieć w rozporządzeniu o wolności zrzeszania się i rokowaniach zbiorowych, a także o wsparciu dla partnerów społecznych i dialogu społecznego⁽¹⁴⁾ z myślą o wdrożeniu międzynarodowych norm pracy⁽¹⁵⁾. Jednocześnie EKES podkreśla znaczenie promowania prawa do swobody przedsiębiorczości będącego kluczowym elementem praw gospodarczych i społecznych.

3.2 EKES wysoko ceni ten instrument tematyczny, który ze względu na swoją niezależność ma istotne znaczenie dla zachowania autonomii i prawa inicjatywy organizacji społeczeństwa obywatelskiego odnośnie do naruszania praw człowieka, jak też dla promowania i utrzymania prawdziwej demokracji. Jak słusznie zauważa Komisja w swym niedawnym komunikacie „Korzenie demokracji i zrównoważonego rozwoju: Współpraca Europy ze społeczeństwem obywatelskim w dziedzinie stosunków zewnętrznych”⁽¹⁶⁾, „upodmiotowione społeczeństwo obywatelskie jest istotnym elementem każdego systemu demokratycznego oraz zaletą samą w sobie. Reprezentuje ono i wspiera pluralizm, może także przyczynić się do bardziej skutecznej polityki, sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju oraz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Jest ono także ważnym elementem wspierającym pokój i rozwiązywanie konfliktów. Poprzez wyrażanie obaw obywateli organizacje społeczeństwa obywatelskiego aktywnie uczestniczą w życiu publicznym i angażują się w inicjatywy wspierające demokrację uczestniczącą”. Dlatego EKES apeluje, by w rozporządzeniu nadać pierwszeństwo wspieraniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym włączeniu ich w mechanizmy dialogu politycznego na szczeblu krajowym, regionalnym i globalnym, w ramach procesu programowania tego instrumentu.

3.3 Komitet podkreśla potrzebę stworzenia spójniejszych ram dla programów wsparcia organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach różnych unijnych instrumentów finansowania działań zewnętrznych, takich jak instrument będący przedmiotem niniejszej opinii, instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (programy tematyczne i geograficzne)

⁽⁸⁾ COM(2011) 844.

⁽⁹⁾ Zob. stanowisko negocjacyjne PE.

⁽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.

⁽¹¹⁾ Zob. opinię EKES-u w sprawie europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 13.

⁽¹²⁾ Patrz opinia EKES-u Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 13.

⁽¹³⁾ „Prawa człowieka i demokracja w centrum działań zewnętrznych UE – dążenie do bardziej skutecznego podejścia”, wspólny komunikat do Parlamentu i Rady, COM(2011) 886.

⁽¹⁴⁾ Jak już wcześniej stwierdził EKES: „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”. Zob. opinię EKES-u 53/2009, pkt 5.2, s. 9.

⁽¹⁵⁾ W tym kontekście należy przypomnieć, że dialog społeczny został już włączony do dokumentu strategicznego na lata 2011–2013 w sprawie Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka, a „prawo do pokojowego zrzeszania się i zgromadzeń, w tym prawo do zakładania związków zawodowych i przynależności do nich oraz prawo do rokowań zbiorowych” uwzględnione w rocznym planie działania 2011 dla tego instrumentu.

⁽¹⁶⁾ COM(2012) 492 final.

i Europejski Fundusz Rozwoju. Dlatego też wzywa do wzmocnienia wewnętrznych mechanizmów koordynacji na etapach programowania między zainteresowanymi podmiotami, takimi jak ESDZ, DEVCO i same państwa członkowskie. Ma to szczególne znaczenie na poziomie krajowym, gdyż delegacje UE odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu spójności i komplementarności między różnymi programami wsparcia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Tak więc Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę w zakresie opracowania na szczeblu krajowym planów działania UE dotyczących współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego⁽¹⁷⁾, co powinno przyczynić się do ożywienia i zapewnienia uporządkowanego dialogu i współpracy strategicznej oraz do zwiększenia spójności i wpływu działań UE.

3.4 W tym kontekście kluczowe znaczenie ma zapewnienie odpowiedniego potencjału delegacji, aby umożliwić pełną współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, zrozumieć różne podmioty i specyficzne funkcje tych organizacji i tym samym zapewnić większe zaangażowanie strategiczne. W komunikacie Komisji „zaleca się sporządzanie regularnych wykazów uczestnictwa, uwzględniających różnorodność podmiotów oraz sieci i platform na poziomie krajowym/sektorowym”⁽¹⁸⁾. EKES w pełni popiera to podejście i przypomina potrzebę wspierania przejrzystego i służącego włączeniu społecznemu dialogu z niezależnymi i reprezentatywnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajowym.

3.5 Wreszcie, EKES przypomina, że może zaangażować się w fazę programowania instrumentu, zwłaszcza w programowanie strategii rocznej i wieloletniej oraz w przeprowadzenie przeglądu śródkresowego i ocen. Tym samym będzie mógł

przekazać wyniki prac prowadzonych wraz z partnerami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie w państwach trzecich, z którymi utrzymuje specjalne kontakty (okrągły stół UE – Indie, obszar eurośroziemnomorski, kraje AKP, Ameryka Łacińska itd.). Zwraca się również, by zasięmano jego opinii przy śródkresowym przeglądzie i ocenach.

3.6 EKES zamierza wziąć czynny udział w tym procesie, opierając się na własnym doświadczeniu i własnych „sieciach” konsultacji (partnerzy gospodarczy i społeczni na całym świecie oraz rady społeczno-gospodarcze w tych krajach, w których są aktywne i reprezentatywne).

3.7 Komitet może odegrać ważną rolę we wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego w zakresie monitorowania sytuacji powyborczej w celu utrwalenia systemów demokratycznych.

3.8 Trzy lata temu Komitet powołał komitet monitorujący ds. Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka. Do jego zadań należy rozpatrywanie wniosków o konsultacje kierowanych w trybie pilnym w ramach nowych procedur dotyczących instrumentów finansowych oraz monitorowanie programowania i wdrażania Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka. Komitet monitorujący otrzymał również zadanie przeanalizowania pozostałych instrumentów unijnych skierowanych do państw trzecich oraz nawiązał skuteczną współpracę z Komisją i Parlamentem. Mógłby on przyjąć bardziej ustrukturyzowaną formę podkomitetu EKES-u, co umożliwiłoby mu współdziałanie z różnymi programami wsparcia dostępnymi dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w państwach trzecich w ramach licznych instrumentów finansowych UE.

Bruksela, 15 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁷⁾ „Korzenie demokracji i zrównoważonego rozwoju: Współpraca Europy ze społeczeństwem obywatelskim w dziedzinie stosunków zewnętrznych”, COM(2012) 492 final, s. 9.

⁽¹⁸⁾ COM(2012) 492 final, s. 9.