

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Свободата на сдружаване в страните партньори от Средиземноморския регион“

(2008/С 211/20)

На 17 януари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище относно:

„Свободата на сдружаване в страните партньори от Средиземноморския регион“.

Специализираната секция „Външни отношения“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 22 февруари 2008 г. (докладчик: г-н Moreno Preciado).

На 444-тата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 април 2008 г. (заседание от 22 април 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 99 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Зачитането на свободата на сдружаване е изрично упоменато сред ангажиментите, поети от правителствата, подписали Декларацията от Барселона през м. ноември 1995 г., която поставя началото на евро-средиземноморското партньорство.

Споразуменията за асоцииране, подписани между ЕС и всяка от страните партньори от Средиземноморския регион (СПСР⁽¹⁾), включват клауза, съгласно която зачитането на демократичните принципи и основните права е един от водещите елементи на споразуменията за асоцииране.

Плановете за действие, които Европейският съюз договаря понастоящем със страните партньори от Средиземноморския регион в рамките на европейската политика на съседство, лансирана през 2004 г., включват и препратки към доброто управление и насърчаването на правата на човека и основните свободи.

1.2 При все това, на практика в страните партньори от Средиземноморския регион (в различна степен) свободата на сдружаване не е гарантирана и развитието на гражданското общество се забавя от спънки от политически и административен характер, които могат да се изразяват както в отказ за учредяване на сдружения, така и в обявяването им за незаконни и прекратяване на дейността им.

Законно учредените сдружения също срещат затруднения при нормалното си функциониране. Във връзка с това, особено сериозни пречки се явяват налаганите от властите забрани или ограничения за достъп до финансови помощи, отпуснати по програми за международно сътрудничество.

1.3 Появата на свободно формирани социални групи в различните сектори на гражданското общество (работници, работодатели, земеделски стопани, социална икономика, жени, младежи, потребители и т.н.) е абсолютното необходимо условие за процеса на демократизация в страните партньори от Средиземноморския регион. Към евро-средиземноморското партньорство, добре обосновано в икономически аспект чрез споразуменията за асоцииране на ЕС със страните партньори от Средиземноморския регион, следва да се добави социално и демократично измерение, за което е необходимо участието на организираното гражданско общество.

1.4 Оказва се намеса на политическата власт в работата на профсъюзите на различните нива на организацията им, което

ограничава защитата на представителите на работниците при упражняването на правата им, включително правото на стачка.

1.5 Като недостатък в работата на профсъюзните и работодателските организации следва да се подчертае слабото развитие на диалога и социалните консултации. Този двустранен или тристранен диалог е по-слабо развит в страните от Близкия изток, отколкото в страните от Магреба.

1.6 ЕИСК отправя искане към Европейската комисия да се спазват ангажиментите за демократизация, поети в рамките на евро-средиземноморското партньорство, споразуменията за асоцииране и плановете за действие във връзка с политиката на съседство, както и да се подчертае пред съответните правителства, че сдруженията не трябва по никакъв начин да бъдат прекратявани или заличавани по административен път, освен чрез справедлива съдебна процедура.

1.7 Също така, Комитетът отправя искане към Комисията да получи гаранции от страна на правителствата на страните-членки на евро-средиземноморското партньорство, че членовете и ръководителите на сдруженията няма да бъдат лишавани от свобода заради упражняваната от тях дейност в сдруженията.

1.8 ЕИСК настоява Комисията, при изготвянето на стратегическите доклади за отделните страни, с които се определя рамката на сътрудничество с Общността чрез плановете за действие, да вземе предвид нивото, до което са достигнали правителствата на страните партньори в областта на свободата на сдружаване и правата на човека.

Това изискване се основава и на Програмата за действие на Общността за Средиземноморския регион за периода 2005-2010 г. и особено на параграф 1 от нея (политическо партньорство и сигурност), където като основни цели са посочени насърчаване на гражданското участие, засилване на участието на жените, гарантиране на свободата на изразяване и сдружаване, насърчаване на ролята на гражданското общество и прилагане на международните споразумения.

1.9 ЕИСК отправя искане към Европейската комисия да изисква участието на гражданското общество от средиземноморските страни партньори в проследяване на изпълнението на споразуменията за асоцииране и плановете за действие.

1.10 ЕИСК ще предложи на Евро-средиземноморската парламентарна асамблея, където има статут на наблюдател, да бъдат информирани парламентите на страните партньори за необходимостта от реформа на законодателството по отношение на всичко, което възпрепятства свободата на сдружаване.

⁽¹⁾ Мароко, Алжир, Тунис, Египет, Йордания, Израел, Палестинските територии, Ливан, Сирия, Турция, Мавритания и Албания (Мавритания и Албания се част от Барселонския процес от м. декември 2007 г.).

1.11 ЕИСК (в сътрудничество с евросредиземноморските мрежи от предприемачи, профсъюзи, социалната икономика и други) би могъл да изготвя периодично подробни доклади за състоянието на свободата на сдружаване и човешките права в средиземноморските страни партньори и да ги изпраща на Европейската комисия и на Европейския парламент. Настоящото становище ще бъде разгледано по време на следващата среща на върха на икономическите и социални съвети и сродните институции, която ще се проведе в Мароко през 2008 г., а събраните мнения и информация ще послужат за извършване на проследяването.

1.12 ЕИСК ще продължи да оказва подкрепа за създаването на институционални органи за консултиране на гражданското общество в страните от Средиземноморския регион (икономически и социални съвети или сродни структури) и за подновяването на работата на вече съществуващите такива в Ливан и Йордания, и ще препоръча в състава на тези органи да бъдат включени представителни организации от различни сектори на гражданското общество, както и да разполагат с необходимите средства, които да им позволят да функционират по независим и ефективен начин.

1.13 ЕИСК посочва отново необходимостта от укрепване на позицията на жената в обществото и по-специално участието ѝ в сдружения на територията на страните партньори съгласно препоръките, съдържащи се в становището относно „Насърчаване на предприемаческия дух у жените в Евро-средиземноморския регион“⁽²⁾.

В този смисъл ЕИСК подчертава значението на заключенията от евро-средиземноморската министерска конференция⁽³⁾, в които се приветства утвърждаването на представителството и участието на жените на постове, свързани с вземането на икономически решения, в частност в сдружения на предприемачи, профсъюзи и други социално-икономически структури.

1.14 ЕИСК приветства срещата и диалога между работодателските организации (Средиземноморски съюз на конфедерациите на предприятията (UMCE) и профсъюзните организации (Синдикален форум), развитието им, както и развитието на други мрежи и организации на гражданското общество от Средиземноморския регион като Евро-средиземноморската мрежа за социална икономика (ESMED) или организациите на жени.

2. Основи на свободата на сдружаване за изпълнението на целите за демократизация на Барселонския процес

2.1 Необходимостта от настоящото становище се обяснява с пропуските, отбелязани в заключенията от проведената през м. ноември 2005 г. 1-ва среща на върха на държавните и правителствени ръководители от Евро-средиземноморското партньорство, по отношение на ролята на гражданското общество, както и със заключителните декларации на последните евро-средиземноморски срещи на върха на икономическите и социални съвети и сродните институции (Аман, м. ноември 2005 г.; Любляна, м. ноември 2006 г.; Атина, м. октомври 2007 г.). Целта на това становище по собствена инициатива е да допринесе за пълното упражняване на правата на сдружаване в

страните партньори от южната част на Средиземноморския регион.

2.2 Сред ангажиментите, поети от страните, подписали Декларацията от Барселона, трябва да се подчертаят следните:

- да действат в съответствие с Хартата на Обединените нации и Всеобщата декларация за правата на човека, както и в съответствие с други задължения по международното право, и в частност с тези, произтичащи от регионалните и международни инструменти, в които участват;
- да развият правовата държава и демокрацията в политическата си система, като същевременно признават правото на всяка страна сама да избира и развива свободно своята политическа, социално-културна, икономическа и съдебна система;
- да зачитат правата на човека и основните свободи, както и да гарантират ефективното и законосъобразно упражняване на тези права и свободи, включително свободата на изразяване, свободата на сдружаване с мирни цели и свободата на мисълта, съвестта и религията, индивидуално и колективно, без дискриминация поради раса, националност, език, религия и пол.

2.3 Първата евро-средиземноморска среща на върха на държавните и правителствени ръководители през 2005 г. в Барселона, свикана с цел оценка на първите десет години от процеса на евро-средиземноморско партньорство, като цяло беше оценена като успешна, тъй като на нея беше постигнат известен напредък спрямо декларацията от 1995 г. и бяха приети нови разпоредби относно засилване на ролята на гражданското общество. При все това, въпросът за демокрацията и правата на човека продължава да е повод за голяма загриженост, изразена и по време на самата среща на върха.

2.4 Ето защо участниците в срещата на върха през 2005 г. се ангажираха да разширят политическия плюрализъм и да осигурят участието на всички граждани, в частност на жените и младите хора, чрез насърчаване на конкурентоспособна политическа рамка със справедливи и свободни избори и напредък в посока децентрализация и по-добро публично управление.

2.5 Европейската комисия, от своя страна, призна негласно слабия напредък, постигнат в областта на правата на човека, като в съобщението си до Съвета и до Парламента⁽⁴⁾ го посочва като една от приоритетните теми за средиземноморския регион, както и за ускоряване на взаимоотношенията между Европейския съюз и страните партньори и подчертава на първо място целта да се „постигне напредък по въпроса с правата на човека и демокрацията“. ЕИСК споделя мнението на Комисията и счита, че е абсолютно необходимо да се постави началото и да се работи за укрепването на демократичните процеси в СПСР.

2.6 Докладът за 2004 г.⁽⁵⁾ на Програмата за развитие на Обединените нации (ПРООН) включва в основните си препоръки плавен преход към по-представително управление, чийто първи етап би бил „да се освободят силите на гражданското общество и да се позволи изразяването на трите основни свободи, а именно свободата на мнение, свободата на изразяване и свободата на сдружаване“.

⁽⁴⁾ Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент от 12 април 2005 г., озаглавено „Десета годишнина от евро-средиземноморското партньорство — Работна програма за посрещане на предизвикателствата през следващите пет години“, COM (2005) 139 окончателен.

⁽⁵⁾ „Доклад за човешкото развитие в арабския свят“, ПРООН (м. април 2005 г.).

⁽²⁾ REX/233-CESE 1004/2007.

⁽³⁾ Истанбул, 14 и 15 декември 2006 г.

В този смисъл, за да се улесни участието на жените във всички аспекти на обществения живот в страните от Средиземноморския регион, следва да се направят промени в законодателството, в частност в законите относно „статута на личността“, които да позволяват на жените свободно вземане на решения при упражняването на основните свободи.

2.7 Заключителните декларации от последните две срещи на върха на икономическите и социални съвети и сродните институции съдържат някои аспекти във връзка с основната тема на настоящото становище по собствена инициатива.

2.8 По време на срещата в Любляна през 2006 г. отново беше подчертана необходимостта от засилване на диалога и сътрудничеството между правителствата и неправителствените организации в зоната Евромед, особено сдруженията на жени и младежи и социално-професионалните организации. В този смисъл в заключителната декларация беше предложено словенското председателство на Съвета на Европейския съюз (през първото полугодие на 2008 г.) да организира трестранна конференция относно напредъка в областта на социалния диалог.

2.9 Заключителната декларация от последната среща на върха на икономическите и социални съвети и сродните институции (Атина, 15 и 16 октомври 2007 г.) включваше и следните точки: а) искане за редовен мониторинг от страна на гражданското общество при изготвянето и прилагането на националните планове за действие с помощта на ИСС (и сродните институции); б) искане за средства, подкрепа и признание за ИСС, за да могат да изразяват мнението си напълно свободно, като поемат ангажимента да се отворят за представителите на гражданското общество, които не са техни членове; в) в точка 12, изрично искане за зачитане на свободата на сдружаване, за да се улесни диалогът на гражданското общество.

3. Състояние на свободата на сдружаване в страните членки на евро-средиземноморското партньорство

3.1 Сигурността и търсенето на мир са основни елементи за създаването на благоприятна среда за развитието на процеса на демократизация в голяма част от страните от евро-средиземноморското партньорство.

Драматичното положение в палестинските територии, войната в Ирак, както и нарастването на екстремизма и тероризма, оказва много отрицателен ефект върху развитието на свободите. Някои правителства използват като претекст външния риск или заплаха, за да оправдаят забавянето си при провеждането на демократичните реформи. Тази ситуация провокира в някои страни отстъпление от личните свободи и правото на сдружаване.

3.2 Несъмнено наличието на гаранции за упражняването на човешките права е неизбежно условие за осъществяване на провъзгласените цели за демократизация. Свободата на сдружаване, както и насърчаването и развитието на сдруженията обслужват интересите на различни сектори и представляват ключов елемент за развитието на евро-средиземноморското партньорство и особено за участието в него на гражданското общество и на различните му групи.

3.3 Следва отново да се заяви, че правото на свободно сдружаване включва правото на присъединяване или сдружаване,

формиране и оттегляне на членството от групи, сдружения и дружества от различен вид. Това означава, че държавата не се намесва в създаването и в живота на сдруженията, които функционират в рамките на закона. В замяна на това, помощта на държавата е абсолютно необходима при изграждането и поддържането на благоприятна среда за упражняване на правото на свободно сдружаване.

3.4 Правото на сдружаване не може да се разглежда отделно от другите граждански и политически права, нито от свободата на изразяване и мнение, нито от правото на свободно движение и правото на убежище. На свой ред, развитието на гражданското общество ще допринесе за въвеждането или консолидирането на повече плуралистични политически системи.

3.5 В по-голямата част от страните партньори от Средиземноморския регион съществува противоречие между подписаните от техните правителства международни споразумения (които гарантират правото на свободно сдружаване) и националното законодателство и между законите и прилагането им в действителността. С изключение на някои страни, създаването на сдружения и упражняването на дейностите им се сблъскват с различни ограничения с цел или под претекст, че се защитават сигурността и националното единство.

3.6 Под претекст регулация се ограничава (дори забранява) със закони правото на стачка, на събиране, на манифестации или създаване на сдружения. Силната централизация на изпълнителната власт, която е основна характеристика на политическите системи на страните партньори, поражда прекомерен контрол върху сдруженията.

3.7 Търпимостта, контролът или репресията са три формули (понякога в комбинация), които властта използва в отношенията си със сдруженията. В някои страни съществува приемливо ниво на свободно сдружаване, което се ограничава само в конкретни и избрани случаи; в други случаи дейността на независимите сдружения е разрешена, но те са подложени на натиск чрез административни и финансови проверки; съществуват и страни, където са разрешени само проправителствени сдружения.

3.8 Намесата и контролът оказват неблагоприятен ефект върху различните етапи от живота на сдруженията, от създаването до прекратяването им. Когато създаването на сдружения е избирателно или произволно, то често е запазено за лица, близки до властта, и често е източник на корупция. Когато прекратяването се извършва произволно, сдруженията функционират в състояние на страх и не развиват целия си потенциал и всичките си възможности.

3.9 Три вида сдружения са обект на специален контрол по различни причини. От една страна, ислямистките фундаментални сдружения, поради опасения, че се използват от крайния политически ислямизъм, който в някои страни се е превърнал в основната легална или нелегална опозиционна сила. От друга страна, сдруженията, които се борят за правата на човека, защото те също понякога обединяват алтернативни политически сектори. И накрая, профсъюзите, защото понякога се касае за масови организации, които могат да поставят под въпрос икономическата и социална политика на дадена страна и са тясно свързани с международни организации и институции.

3.10 Въпреки посочените ограничения трябва да се каже, че що се отнася до правото на сдружаване, нивото на свободите е различно в различните страни партньори. В много от страните е възможно, макар и с цената на трудности, създаването на независими организации на работници, самонаети лица, работодатели, жени, младежи, земеделски стопани.

4. Състояние и характеристики на основните сдружения в страните партньори от Средиземноморския регион

4.1 Традиционните организации на работници, земеделски стопани, предприемачи, социално-икономически организации и други присъстват във всички тези страни, разбира се в относително слабо съотношение и при посочените по-горе ограничения.

4.2 Друг вид сдружения са тези с благотворителна и социална насоченост, които работят с хората в неравностойно положение, като им предлагат услуги предимно на общностна, религиозна, регионална, племенна или семейна основа. Понякога тези сдружения прерастват в истински организирани социални служби.

4.3 По-късно, през 90-те години, възникват други форми на сдружения, занимаващи се с околна среда или култура, които извяват желание да се присъединят към обществените или държавни дейности, като отправят предложения за развитие и действие, а не да се явяват палиативно решение за пропуските на държавата. Тези нови сдружения често предизвикват недоверие и налагане на ограничения от страна на административните и политически структури.

4.4 Други важни сдружения са тези, които се интересуват от каузи, свързани с човешките права, правата на жените, защитата на малцинствата и развитието на демокрацията в общ план.

4.5 Темата за положението на работещите и трудовите отношения в страните партньори от Средиземноморския регион беше широко обсъдена по време на последната среща на върха на икономическите и социални съвети чрез съвместния доклад, представен от испанския ИСС, като някои от оценките, съдържащи се в доклада, са изложени в следващите четири точки.

4.6 Принципът на синдикална свобода е утвърден от конституциите на страните партньори от Средиземноморския регион. През последните години беше постигнат напредък по отношение на ратифицирането на основните социални споразумения на МОТ. При все това не се наблюдава същият успех по отношение на транспонираното им в националната нормативна уредба. Комитетът за синдикална свобода на МОТ, натоварен с разглеждането на жалбите, подадени от профсъюзните или работодателски организации срещу техните правителства за нарушаване на профсъюзна свобода, е получил различни жалби от страните партньори от Средиземноморския регион, основно от Мароко и Турция ⁽⁶⁾.

4.7 Що се отнася до профсъюзните организации, съществуват различни модели в зависимост от страните. В някои страни съществува само един задължителен профсъюз (монополист), докато в други страни има по няколко профсъюзни централи.

⁽⁶⁾ В момента въпросът за синдикалните права в Турция се обсъжда от Смесения консултативен комитет ЕС-Турция.

Наблюдава се също така силна функционална зависимост на профсъюзните организации от политическата власт в общ план.

4.8 От друга страна, представителността на профсъюзните и работодателски организации се характеризира с липса на ясна и добре дефинирана законова уредба, което оставя широко поле за действие на политическите власти.

4.9 По-голямата част от профсъюзните централи в страните от Евро-средиземноморското партньорство членуват в международни организации и координират дейността си с европейските профсъюзи чрез Синдикалния форум Евромед. Този форум обединява Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП), Международната конфедерация на профсъюзите (МКП), Международната конфедерация на арабските профсъюзи (МКАП), Профсъюзът на работещите от Арабския Магреб (ПРАМ). Сред целите му са развитието на сътрудничеството Север-Юг, както и защитата и насърчаването на интересите на работниците в рамките на процеса от Барселона.

4.10 Голям е броят на сдруженията на работодатели във всички страни партньори от Средиземноморския регион и като цяло те не са подложени на големи политически или административни ограничения при упражняването на представителната им функция. По-общо се касае за браншови работодателски организации, като постепенно в по-голяма част от страните се създават междупрофесионални конфедерации. Освен сдруженията на работодателите е необходимо да се отбележи и важната роля на търговските палати в страните от Средиземноморския регион.

В сдруженията на работодателите плурализъмът е по-силно застъпен отколкото в профсъюзните организации. Организациите на национално равнище могат да се обединяват в една единствена конфедерация на работодателите, както е случаят в Тунис, където УТИСА ⁽⁷⁾ покрива всички неземеделски икономически сектори, а в други страни могат да съществуват различни организации, като например в Мароко има три организации на работодатели ⁽⁸⁾.

4.11 Работодателските организации от единадесет страни партньори ⁽⁹⁾ (и Малта) образуват Средиземноморски съюз на конфедерациите на предприятията (УМСЕ) със седалище в Тунис, като една от целите му е да установи институционализирана съгласуваност между социално-професионалните организации и да допринесе за въвеждането на евро-средиземноморска зона на свободна търговия.

4.12 Социалната икономика под различните си форми (кооперации, взаимоспомагателни дружества, сдружения за развитие) дава работа на голяма част от населението в страните от Средиземноморския регион и играе решаваща роля за икономическия растеж и заетост, особено при МСП и микропредприятията, като едновременно с това има и важна роля в предоставянето на социални услуги.

4.13 Сдружаването в секторите на социалната икономика по принцип не е обект на политически ограничения, но подлежи на някои административни проверки, които обхващат и другите колективни формирания. Тази форма на сдружаване е особено застъпена в земеделските кооперации в страни като Мароко, Палестина, Турция, Египет и Израел.

⁽⁷⁾ Тунизийски съюз за промишленост, търговия и занаятчйство.

⁽⁸⁾ Марокански земеделски съюз, Общ съюз на промишлеността и търговията, Главна конфедерация на мароканските предприятия.

⁽⁹⁾ CGEA-Алжир, ОЕВ-Кипър, FEI-Египет, МАI-Израел, JCI-Йордания, ALI-Ливан, MFOI-Малта, CGEM-Мароко, PFI-Палестина, FSCC — ТПП-Сирия, UTICA-Тунис, TUSIAD-TISK-Турция.

4.14 Различните сдружения — социални и социално-професионални партньори, екологични организации, семейни сдружения и сдружения на потребителите, сдружения в социалната икономика и др. — се стремят да играят активна роля в прилагането на политиките на партньорство и съседство, както се подчертава в наскоро приетия от ЕИСК информационен доклад ⁽¹⁰⁾.

4.15 През 2000 г. в Мадрид беше създадена Евро-средиземноморска социално-икономическа мрежа (ESMED), в която за момента участват организации от Франция, Гърция, Италия, Португалия, Испания, Мароко и Тунис. ESMED подкрепи

различни дейности и форуми на ЕИСК и на Евро-средиземноморското партньорство.

4.16 Изправени пред същите затруднения като другите колективни формирания, неправителствените организации и другите организации за социална дейност също играят важна роля особено по отношение на защитата на човешките права. Тяхната дейност е от особено значение за развитието на целите на процеса от Барселона. Създадената през 2005 г. неправителствена платформа Евромед включва много мрежи и неправителствени организации, включително Евро-средиземноморската мрежа за правата на човека.

Брюксел, 22 април 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ REX/223-CESE 504/2007 „Участието на гражданското общество на местно ниво в осъществяването на планове за действие в областта на европейската политика на съседство с оглед на балансирано и устойчиво развитие“.