

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Účast občanské společnosti na provádění akčních plánů v rámci evropské politiky sousedství v zemích Zakavkazska: Arménii, Ázerbájdžánu a Gruzii

(2009/C 277/07)

Zpravodaj: **pan Andrzej ADAMCZYK**

Evropský hospodářský a sociální výbor se na plenárním zasedání ve dnech 15. a 16. února 2007, v souladu s čl. 29 odst. 2 Jednacího řádu, rozhodl vypracovat stanovisko z vlastní iniciativy k tématu

Účast občanské společnosti na provádění akčních plánů v rámci evropské politiky sousedství v zemích Zakavkazska: Arménii, Ázerbájdžánu a Gruzii.

Specializovaná sekce Vnější vztahy, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 16. dubna 2009. Zpravodajem byl pan ADAMCZYK.

Na 453. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 13. a 14. května 2009 (jednání dne 14. května 2009), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 151 hlasy pro, 2 hlasy byly proti a 1 člen se zdržel hlasování.

1. Závěry

1.1 Jižní Kavkaz je z hlediska národnostního, jazykového, historického, náboženského a politického neobyčejně různorodý. Tento fakt, nevyhaslé územní neshody a staletí cizí nadvlády jsou příčinou, že otázka budování vlastního státu, národní identity a obrany nezávislosti stojí mnoho energie, a to i pro organizace občanské společnosti.

1.2 Od chvíle zahájení jednání o dohodách o partnerství a spolupráci, které vstoupily v platnost v roce 1999, a akčních plánů na roky 2007–2011 v rámci evropské politiky sousedství nehráli dosud ani sociální partneři ani jiné organizace občanské společnosti dostatečnou úlohu v jejich přípravě či provádění.

1.3 Jak provádění akčních plánů, plánované vyjednávání o dohodách o přidružení, které jsou dvoustrannými nástroji, tak i následně iniciativa východního partnerství, která má mnohostranný charakter, představují příležitost zapojit organizovanou občanskou společnost do činností, které s tím jsou spojené. Aby toho však bylo dosaženo, je nutné zapojit i instituce jak evropské, tak jednotlivých členských států.

1.4 Evropská komise musí podněcovat vlády zemí jižního Kavkazu k aktivní spolupráci se sociálními partnery a organizacemi občanské společnosti při provádění akčních plánů a dohod o partnerství a spolupráci.

1.5 Evropské instituce současně musí v souvislosti s jednáními o akčních plánech zdůrazňovat dodržování lidských práv, demokratických norem, zásad sociálního dialogu a zásad občanského dialogu. Výroční zprávy o provádění akčních plánů by měly obsahovat posouzení těchto otázek. Mohlo by to posílit význam občanské společnosti a nezávislost jejích organizací a zároveň kladně ovlivnit dodržování základních práv zaměstnanců a rovnoprávnost žen.

1.6 Vytvoření fóra občanské společnosti, které je obsaženo v iniciativě východního partnerství, může usnadnit dialog mezi organizacemi států zahrnutých do partnerství a také jejich dialog s orgány státní moci. Je však třeba dohlédnout na to, aby se fóra účastnily skutečně reprezentativní a nezávislé organizace. EHSV může sehrát významnou roli při zajištění, aby se tato kritéria dodržovala, a také při fungování fóra.

1.7 Je třeba podporovat všestranné mezilidské kontakty a kontakty mezi organizacemi států z regionu a ze zemí EU, a to i na bilaterálním principu. Za tím účelem je nutné zjednodušit vízové požadavky pro občany zemí jižního Kavkazu.

1.8 Instituce EU, které mohou hrát důležitou roli při snaze vyřešit konflikty zemí jižního Kavkazu, se musí snažit o to, aby do mírového procesu zapojily organizace občanské společnosti, jež mohou kladně ovlivnit proces usmíření.

2. Úvod

2.1 Oblast jižního Kavkazu zahrnuje tři země: Arménii, Ázerbájdžán a Gruzii. Přestože jde o oblast s nepříliš velkou rozlohou, je z hlediska národnostního, jazykového, historického, náboženského a politického neobyčejně různorodá.

2.2 Situaci dále komplikuje to, že mezi dvěma zeměmi – Arménií a Ázerbájdžánem – trvá již dvacet let spor o Náhorní Karabach a že Gruzie již dlouho nekontroluje své dvě provincie – Abchazsko a Jižní Osetii – kde se situace ještě více zkomplikovala v důsledku nedávné války s Ruskem.

2.3 I přes různé tradice, dějiny a způsoby civilizačního rozvoje spojuje země jižního Kavkazu společná minulost příslušnosti k Sovětskému Svazu, jež zanechala výrazné stopy v mnoha oblastech života, zejména hospodářského a sociálního.

2.4 V souvislosti s přítomností mnoha etnik v oblasti jižního Kavkazu a nepřetržitými ozbrojenými konflikty zůstává otázka posilování národní identity, budování vlastního státu a jeho institucí a obrany nezávislosti prioritou pro všechny tři země, i pro jejich organizace občanské společnosti.

2.5 Pro situaci v regionu je charakteristický vážný demokratický deficit. Během posledního krátkého období nezávislosti, které trvá méně než dvě desítky let, docházelo ke státním převratům, občanským válkám, k více či méně úspěšným revolucím. Vlády, které se postupně střídaly u moci, se snažily omezovat činnost politické opozice, kontrolovat média a ovlivňovat organizace občanské společnosti a zejména sociální partnery. Teprve po revoluci růží v Gruzii zde dochází k demokratické přeměně, i když i zde poukazují jak nezávislé organizace, tak vnější pozorovatelé na mnoho vad ve fungování demokracie.

2.6 Hospodářská situace je stále obtížná. Hlavními příčinami špatné hospodářské situace jsou chybějící moderní infrastruktura, zastaralé technologie, nedostatek domácího investičního kapitálu, financování zbraní a vojenských zařízení a zhroucení odbytišť v bývalých sovětských republikách. Ázerbájdžán je díky svým ložiskům ropy a plynu v jiném postavení, avšak postavení hospodářství na jednom odvětví a ztráta Náhorního Karabachu a okolních ázerbájdžánských regionů způsobují značné hospodářské potíže.

2.7 Situace je velmi obtížná i ze sociálního hlediska. Značná část obyvatelstva žije pod hranicí chudoby, rozdíly v příjmech bohatých a chudých dramaticky narůstají, sociální problémy, zvláště mezi staršími a nemocnými osobami, jsou obrovské. Situaci nevyplňuje ani vysoká nezaměstnanost a značné množství válečných běženčů, zejména v Gruzii a Ázerbájdžánu. Kromě toho vzniká podle některých odhadů okolo 60 % příjmů jižního Kavkazu v neoficiálním sektoru, což vytváří další vážné sociální problémy. Tuto velmi neradostnou situaci dále zhoršuje probíhající hospodářská krize. K tomu se přidává problém rozšířené korupce.

2.8 Geopolitická situace zemí jižního Kavkazu je v kontextu obtížných vzájemných vztahů a vztahů se sousedními zeměmi neobyčejně složitá. Je zřejmé, že bez aktivní účasti velkých sousedů, jako je Turecko nebo Rusko, bude obtížné překonat zeměpisnou izolaci od zbytku světa, a proto je v zájmu zemí jižního Kavkazu normalizace a co nejlepší úprava vztahů s těmito zeměmi. V této souvislosti by mohlo být prospěšné to, že se všechny tři země jižního Kavkazu spolu s Ruskem a Tureckem účastní Černomořské synergie, což je nová iniciativa mnohostranné regionální spolupráce.

2.9 Jedním z možných zdrojů bohatství zemí jižního Kavkazu by se mohlo stát zemědělství, které je zaostalé a zničené jak bývalou iracionální státní politikou, tak současným nedostatečným objemem investic. Činitelem, který by proto mohl být skutečným podnětem pro rozvoj zemědělství, by bylo úplné otevření obchodních styků mezi těmito třemi zeměmi i tradičního ruského odbytiště.

3. Evropská politika sousedství (EPS) v oblasti jižního Kavkazu

3.1 Jižní Kavkaz nebyl do evropské politiky sousedství (EPS) zpočátku zahrnut. Až náznaky zájmu regionu o bližší kontakt s Evropou a zejména pak gruzínská revoluce růží vytvořily novou perspektivu spolupráce.

3.2 Akční plány pro tyto tři země byly přijaty po dvouletém jednání v listopadu 2006 a představují základ spolupráce na roky 2007–2011. Priority akčních plánů jsou pro Arménii, Ázerbájdžán a Gruzii podobné a mimo jiné zahrnují následující úkoly:

- upevňování právního státu, zejména prostřednictvím reformy soudního systému podle norem Rady Evropy;
- upevňování demokracie a zajištění dodržování lidských práv, mimo jiné pomocí podpory místních samospráv;
- vytváření podmínek pro nezávislá média;
- zlepšení hospodářské situace díky vytvoření lepších podmínek pro obchod a podnikání, reformě daňového systému a boji proti korupci;
- dosažení větší stability prostřednictvím podpory udržitelného hospodářského rozvoje a sociální soudržnosti, omezením oblastí chudoby, činností v oblasti ochrany životního prostředí;
- posílení regionální spolupráce v oblasti jižního Kavkazu;
- úsilí o nalezení mírového řešení územních konfliktů.

3.3 EPS se vůbec netýká možného přistoupení zemí jižního Kavkazu k Evropské unii, určuje však oblasti užší spolupráce, které by mohly tyto země přiblížit normám *acquis communautaire*. Může to eventuálně také vést k jejich vstupu do Evropského hospodářského prostoru, pokud si to budou přát.

3.4 Sociální partneři ani jiné organizace občanské společnosti dosud nehráli významnou roli v jednáních o pravidlech dohody o partnerství a spolupráci ani v jejich provádění, i když se situace různí podle země a dynamiky jednotlivých organizací. Organizace, jež se snažily zapojit do tohoto procesu, tak často činily z vlastní iniciativy a spíše navzdory záměrům orgánů státní správy, než na jejich výzvu.

3.5 Jak provádění akčních plánů jako hlavního nástroje dvoustranného přístupu, tak i následně nová mnohostranná iniciativa východního partnerství představují příležitost pro větší angažovanost organizací občanské společnosti v činnostech, které s tím jsou spojené. Aby však bylo těmto organizacím skutečně umožněno spolupracovat, je nutná iniciativa a monitorování ze strany evropských institucí a také pomoc partnerských organizací ze zemí Evropské unie.

4. Zaměstnavatelé

4.1 Zdá se, že organizace zaměstnavatelů ve třech zemích jižního Kavkazu jsou pod silným vlivem státních orgánů, a to i protože značná část hospodářské činnosti probíhá ve státním sektoru, avšak důvody a mechanismy tohoto vlivu nejsou ve všech zemích stejné.

4.2 Společným rysem obchodních organizací je zásadní význam obchodních a průmyslových komor. I když nejde přesně řečeno o organizace zaměstnavatelů a jejich úkoly a oblasti činnosti přesahují zastupování podniků v roli sociálního partnera, dává jim jejich silná vazba na vládu a často kvazistátní postavení velkou autoritu, třebaže nejsou příliš nezávislé.

4.3 Organizace zaměstnavatelů nejsou kvůli své slabosti, malé reprezentativnosti a spojení se státními orgány, jež má nejčastěji podobu závislosti, v pozici, aby převzaly roli plnohodnotného sociálního partnera pro jednání s odborovými organizacemi, které jsou tak chťe nechtě nuceny projednávat mnoho záležitostí přímo s vládou. Charakter organizací zaměstnavatelů je však v jednotlivých zemích různý.

4.3.1 I přes značný tlak na privatizaci ze strany tržně orientované vlády Gruzie kontroluje značnou část průmyslu stát a většina privatizovaných podniků patří investorům z Ruska nebo Kazachstánu. To dále posiluje vůli a možnosti vlády zasahovat do záležitostí zaměstnavatelů.

4.3.2 Hlavní hospodářská odvětví Arménie jsou v rukou veteránů z války o Náhorní Karabach, kteří vytvořili privilegovanou

skupinu podnikatelů. Současně přetrvává vzájemná finanční, obchodní a politická závislost podnikatelů, poslanců a vládních politiků. Zdá se, že spolu s tím, jak generace bojovníků o Náhorní Karabach začíná postupně patřit minulosti, a díky spolupráci se sesterskými organizacemi zaměstnavatelů z Evropy, by mohly obchodní organizace v Arménii začít plnit obvyklejší roli sociálního partnera.

4.3.3 Hospodářství Ázerbájdžánu z 90 % dominuje energetický sektor, na který přímo dohlíží prezident. Tato skutečnost, a to, že elitu obchodníků i v ostatních sektorech hospodářství tvoří převážně mladí manažeři, mnoho z nich s kvalitním vzděláním a odbornou přípravou ze západní Evropy a USA, kteří jsou loajální vůči státním orgánům, přispívá k tomu, že organizace zaměstnavatelů začínají stále více plnit úlohu sociálního partnera.

5. Odborové organizace

5.1 Odborové organizace se ve třech zemích jižního Kavkazu navzájem značně liší, což do značné míry vyplývá z toho, že fungují v odlišných hospodářských, sociálních a politických situacích. Jejich společnými rysy jsou již několik let probíhající výrazný úbytek členů, více či méně úspěšné snahy o reformu zastaralých struktur a způsobů řízení organizace. Kromě několika pokusů se nepovedlo vytvořit reálnou alternativu v oblasti odborů, což v praxi znamená, že zaměstnance zastupují i nadále výlučně organizace, které existovaly v době získání svrchovanosti.

5.2 Tyto organizace se však liší mírou nezávislosti na státních orgánech a důvěrnosti s partnerskými organizacemi zaměstnavatelů.

5.2.1 Gruzínské odborové organizace se zachovávají relativní nezávislost na vládě a prezidentském úřadu, s nimiž jsou ve sporu. V souvislosti s obviněními z nevládního postoje či přímo sabotáže ve válečné situaci se jedná o obtížnou situaci, ale vzhledem k aroganci státních orgánů a jejich nezohledňování názoru sociálních partnerů o situaci nevyhnutelnou. Odborová a zaměstnanecká práva jsou v mnoha případech porušována a nový zákoník práce byl zaveden bez konzultace.

5.2.2 Arménské odborové organizace, které zahájily reformy nejspíše z celé trojice, zaujímaly vůči státním orgánům velmi zřídka kritický, či dokonce nezávislý postoj a od chvíle oddělení se od celosovětské struktury dlouho nepřistupovaly k žádné zásadní reformě. Důvodem byl válečný stav a svérázný kánon správného politického chování, který přikazoval podporovat státní orgány jako osobitou vlasteneckou povinnost. Změna ve vedení odborové konfederace, k níž došlo v roce 2007, vytváří pro tuto organizaci možnost dosáhnout větší dynamiky činnosti a větší nezávislosti.

5.2.3 V Ázerbájdžánu věnují státní orgány od okamžiku získání moci současným týmem značnou pozornost sociálnímu dialogu a otázce zajištění sociálního smíru, odborové organizace pak podporují tuto politiku a chtějí pro zaměstnance získat co možná nejvíce, aniž by se dostávaly do ostrých konfliktů a aniž by ohrozily národní jednotu. Zformoval se tak specifický korporáční model odborových organizací, zejména v nejbohatším průmyslovém odvětví, tedy v energetice, a ve státním sektoru služeb. Odbory zachovávají relativně vysoký stupeň nezávislosti a aktivně se domáhají sociálních práv a blaha svých členů, aniž by však šly do přímé konfrontace se státními orgány, což je v současnosti, jak se zdá, jediná možná strategie.

6. Nevládní organizace zastupující jiné zájmy

6.1 Nevládní organizace na jižním Kavkaze se dělí na tři skupiny z hlediska způsobu financování jejich činnosti:

- nezávislé – svoji činnost financují z členských příspěvků, z externě poskytovaných služeb nebo ze shromážděného či zděděného majetku;
- vytvořené – financované a kontrolované vládou;
- závislé na vnějších, nejčastěji zahraničních dárcích.

6.2 Charakteristickým rysem nevládních organizací v oblasti jižního Kavkazu je značná různorodost účelů, kterým slouží, a úkolů, které vykonávají, a často také jejich pomíjivý charakter. Mnohdy zanikají po splnění jednoho konkrétního úkolu nebo poté, co vyschne zdroj financování.

6.3 Nedostatečná tradice fungování organizací občanské společnosti, ozbrojené konflikty a potíže s financováním jejich činnosti znamenají, že vytváření skutečně nezávislých organizací naráží na překážky.

6.4 V souvislosti s hospodářskou zkázou a sociální katastrofou, k nimž došlo v počátečním období po zániku Sovětského svazu, byla značná část organizací občanské společnosti zaměřena na boj proti chudobě a zlepšování životní úrovně.

6.4.1 Zdá se, že nejspontánněji se občanská společnost rozvíjí v Gruzii. Asi sto nevládních organizací, které tam byly uznány jako nezávislé pozorovatelé, je činných v oblasti boje proti korupci, podpoře právního státu, lidských práv a práv menšin, svobody médií, ochrany životního prostředí a energetické bezpečnosti.

6.4.2 Hlavní skupiny nevládních organizací v Arménii fungují buď z přímého pověření vládou nebo mezinárodními organizacemi v oblasti politických analýz a tvorby strategických dokumentů, nebo provádějí projekty v oblastech jako vzdělávání, ochrana zdraví nebo sociální zabezpečení. Zajímavým jevem po ukončení projektu je přeměna nevládních organizací v malé komerční podniky poskytující služby.

6.4.3 Ázerbájdžánské národní fórum nevládních organizací založené v roce 1999 s podporou UNDP je směsicí více než 400 nevládních organizací, které jsou částečně závislé na vládě, zahraničních sponzorech nebo opozičních stranách, a několik málo zbývajících organizací se financuje vybíráním poplatků za své služby. Přesto však existuje několik organizací, které si udržují politickou neutralitu a mohou v budoucnu hrát větší roli při vytváření veřejného mínění.

7. Výhledy a doporučení

7.1 Provádění akčních plánů evropské politiky sousedství představuje dosud nevyužitou příležitost pro posílení sociálního a občanského dialogu v oblasti evropské spolupráce zemí jižního Kavkazu.

7.1.1 Evropská komise musí podněcovat vlády zemí jižního Kavkazu, aby konzultovaly se sociálními partnery a jinými organizacemi občanské společnosti akční plány a zapojovaly je do spolupráce při provádění, monitorování a hodnocení těchto plánů. Nemůže to nahradit ani nejlepší praxe přímých kontaktů diplomatických zastoupení zemí EU s vybranými organizacemi. Mělo by to význam jak pro provádění akčních plánů, tak pro posílení významu a role občanské společnosti.

7.1.2 Při jednáních o akčních plánech a dohodách o partnerství a spolupráci musí Evropská komise klást větší důraz na dodržování lidských práv, demokratických norem, zásad sociálního dialogu a zásad občanského dialogu, včetně práva na sdružování a kolektivní vyjednávání. Bylo by žádoucí, aby do výročních zpráv o provádění akčních plánů bylo zahrnuto rozšířené zhodnocení těchto otázek.

7.1.3 Vlády jednotlivých zemí musí za součinnosti s evropskými institucemi a za těsné spolupráce s organizacemi občanské společnosti vést rozsáhlou informační kampaň o EU, jejich institucích a *acquis communautaire*, ale i o politice sousedství a provádění akčních plánů. Za tím účelem je třeba vytvořit vhodné nástroje a způsob financování. Jedním z takových nástrojů by mohla být možnost získat evropské malé granty navržené zvlášť pro tento účel a určené organizacím občanské společnosti.

7.2 Nová iniciativa východního partnerství bude představovat novou možnost posílit kontakty organizací občanské společnosti jižního Kavkazu a Evropské unie a také především podnítit občanský dialog přímo na místě.

7.3 Návrh na vytvoření fóra občanské společnosti v zájmu podpory spolupráce jak mezi organizacemi, tak s cílem usnadnit jejich dialog s orgány státní moci, který je obsažen v iniciativě východního partnerství, je cennou iniciativou, musí ji však doprovázet monitorování ze strany evropských institucí, aby tento dialog získal rys autentičnosti.

7.3.1 Přitom je třeba dohlédnout na to, aby jmenování zástupců do fóra proběhlo demokraticky a aby bylo fórum složeno z organizací, které jsou nejrepresentativnější, nejdemokratičtější a nejvíce nezávislé. EHSV může v tomto procesu sehrát významnou úlohu tím, že zajistí, aby se tato kritéria dodržovala, a také při fungování fóra.

7.3.2 Fórum jako orgán, v němž by byly zastoupeny i jiné země zahrnuté do východního partnerství, by vytvářelo i pro občanskou společnost příležitost rozšířit vzorec mnohostranné spolupráce na země mimo oblast jižního Kavkazu.

7.4 Východní partnerství musí přát efektivním mezilidským kontaktům a kontaktům mezi organizacemi v oblasti vzdělávání, vědy, kultury, boje proti diskriminaci a nesnášenlivosti a v oblasti vzájemného civilizačního poznání. Aby toho bylo dosaženo, je nutné zjednodušit vízové požadavky platné pro občany zemí jižního Kavkazu.

7.5 Jak evropská politika sousedství, tak východní partnerství vytváří pro občanskou společnost zemí jižního Kavkazu nejen možnost kontaktu s institucemi EU, ale také možnost dvoustranné spolupráce s jejich partnerskými organizacemi. Velmi užitečné by také bylo vytvoření mechanismu podpory pro navazování spolupráce s jejich protějšky z EU.

7.6 Jedním z neštěstí zemí jižního Kavkazu jsou nevyhaslé ozbrojené konflikty. Kromě zjevné role institucí EU při pokusech o urovnání konfliktů se zdá, že organizace občanské společnosti by mohly hrát podpůrnou roli při mírovém procesu, zejména při jeho propagaci mezi vlastními občany. V této souvislosti mohou zvláště významu nabýt společné regionální iniciativy, aby mohl obtížný proces usmíření začít od kontaktů partnerských organizací zemí nacházejících se v konfliktní situaci.

V Bruselu dne 14. května 2009

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Mario SEPI
