

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach UE – Czarnogóra**

(2011/C 18/03)

Sprawozdawca: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Pismem z dnia 14 lipca 2009 r. komisarz Margot Wallström i komisarz Olli Rehn zwrócili się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

*roli społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach UE – Czarnogóra.*

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 kwietnia 2010 r.

Na 462. sesji plenarnej w dniach 28-29 kwietnia 2010 r. (posiedzenie z 28 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 101 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

**1. Zalecenia zwiększające znaczenie niniejszej opinii zarówno dla Czarnogóry, jak i dla instytucji europejskich:**

Dla parlamentu Czarnogóry:

1.1 Procedura powoływania przedstawicieli organizacji pozarządowych do Krajowej Rady ds. Integracji z UE <sup>(1)</sup> powinna zostać określona dekretem parlamentarnym i oparta na jasnych kryteriach wiarygodności i legitymizacji organizacji pozarządowych posiadających doświadczenie w zakresie zagadnień związanych z UE.

1.2 Ustawa o wolontariuszach, której jeszcze nie uchwalono, powinna uwzględniać stanowisko organizacji pozarządowych.

Dla rządu Czarnogóry:

1.3 Należy zintensyfikować walkę z korupcją zgodnie z zaleceniem zawartym w sprawozdaniu KE w sprawie postępów. Korupcja jest wciąż rozpowszechniona w wielu obszarach i cały czas stanowi szczególnie poważny problem.

1.4 Należy nasilić działania związane z realizacją przyjętej narodowej strategii współpracy pomiędzy rządem Czarnogóry a organizacjami pozarządowymi. Trzeba ustanowić jasne mechanizmy, aby zapewnić, zgodnie z duchem istniejących przepisów, rzeczywistą reprezentację organizacji pozarządowych w różnych organach, a zwłaszcza w planowanej radzie ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, w przypadku której przedstawiciele nie powinni być wybierani przez rząd, a jedynie weryfikowani w oparciu o kryteria kwalifikowalności.

1.5 Istniejący Urząd ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi dysponuje zbyt ograniczonymi zasobami ludzkimi i technicznymi, by mógł odpowiednio wspierać organizacje pozarządowe i zapewnić ich dalszy rozwój w Czarnogórze. Należy nadać priorytet planowi ustanowienia rządowej rady ds. organizacji pozarządowych, w której będą zasiadać autentyczni przedstawiciele organizacji pozarządowych.

1.6 Należy jasno określić przepisy podatkowe dotyczące organizacji pozarządowych i w razie potrzeby wprowadzić odpowiednie uregulowania uzupełniające. Ponadto trzeba skuteczniej włączać organizacje pozarządowe w debaty publiczne dotyczące projektów ustaw, tak by mogły przyczynić się do procesu dostosowywania ustawodawstwa Czarnogóry do standardów i najlepszych praktyk UE. To samo dotyczy aktualizacji krajowego planu integracji i programowania IPA.

1.7 Należy zaktualizować rejestr organizacji pozarządowych i opublikować go na stronie internetowej właściwego organu, aby dostarczyć szczegółowych informacji na temat liczby organizacji pozarządowych i tym samym położyć kres manipulacjom w tym zakresie. Wszystkie organizacje pozarządowe powinny regularnie publikować sprawozdania opisowe i finansowe, aby przyczynić się do ogólnego procesu zapewniania przejrzystości w społeczeństwie i zwiększyć swoją własną wiarygodność. Należy przyjąć odpowiednią podstawę prawną, tj. przepisy dotyczące działalności gospodarczej w rolnictwie, rybołówstwie i innych przypadkach samozatrudnienia, a prawo wstępowania do związków zawodowych powinno przysługiwać wszystkim, nie tylko pracownikom.

1.8 Projekt ustawy o reprezentatywności związków zawodowych, która wciąż oczekuje na przyjęcie, musi stworzyć ramy prawne ustanawiające przejrzyste i niedyskryminujące kryteria reprezentatywności organizacji związkowych oraz umożliwić istnienie wielu związków zawodowych w kraju. W ustawie powinny się również znaleźć szczegółowe kryteria dotyczące reprezentatywności związków pracodawców, jak ma to miejsce w przypadku związków zawodowych.

<sup>(1)</sup> Krajowa Rada ds. Integracji z UE działa w ramach parlamentu, ale oprócz posłów zasiadają w niej przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości, organizacji pozarządowych, Uniwersytetu Czarnogóry, Czarnogórskiej Akademii Nauk, Rady Społecznej i Gabinetu Prezydenta.

1.9 Należy urzeczywistnić potencjał Rady Społecznej i wykorzystać ją jako skuteczne narzędzie służące do przeprowadzania konsultacji z partnerami społecznymi i informowania ich, tak aby zająć się wszystkimi istotnymi problemami gospodarczymi i społecznymi.

1.10 Należy otworzyć rządową Komisję Integracji Europejskiej na przedstawicieli partnerów społecznych i stopniowo włączać ich w proces integracji kraju z UE.

Dla Komisji Europejskiej:

1.11 W procesie monitorowania należy zastosować nowe wskaźniki – jeden dotyczący rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, a drugi dialogu społecznego – aby wspomóc lepsze i skuteczniejsze zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w proces przedakcesyjny.

1.12 Należy dalej wspierać działania partnerskie z udziałem społeczeństwa obywatelskiego oraz rozwój potencjału, a także włączyć społeczeństwo obywatelskie w programowanie IPA i propagować ustanowienie wspólnego komitetu konsultacyjnego UE – Czarnogóra z chwilą przyznania Czarnogórze statusu kraju kandydującego.

Komitet:

1.13 Będzie nadal współpracował ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim Czarnogóry, wspierał je w procesie przedakcesyjnym i podejmował konkretne działania w kierunku ustanowienia wspólnego komitetu konsultacyjnego UE – Czarnogóra.

## 2. Najważniejsze fakty i liczby dotyczące Czarnogóry

2.1 Rozpad Federacji Jugosłowiańskiej po 1989 r. doprowadził do powstania niepewnej sytuacji w Czarnogórze. W latach 1991-1992 Słowenia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina oraz Była Jugosłowiańska Republika Macedonii odłączyły się od Jugosławii. W dniu 27 kwietnia 1992 r. Serbia i Czarnogóra wspólnie przyjęły konstytucję Związkowej Republiki Jugosławii w Belgradzie. Mimo że Czarnogóra potwierdziła swoje związki polityczne z Serbią, poczucie odrębnej czarnogórskiej tożsamości nie zaginęło. W dniu 4 lutego 2003 r. przyjęto Kartę konstytucyjną Federacji Serbii i Czarnogóry.

2.2 W dniu 21 maja 2006 r. odbyło się zakończone powodzeniem referendum niepodległościowe, a w dniu 3 czerwca ogłoszono niepodległość.

2.3 Czarnogóra to najmniejsze państwo na Bałkanach Zachodnich, o powierzchni 13 812 km<sup>2</sup> i liczbie mieszkańców wynoszącej 620 145, co wpływa także na jej pozycję w szerszym kontekście geostrategicznym i politycznym.

2.4 Wieloetniczny skład społeczeństwa był zawsze uważany za jeden z najważniejszych atutów. Większość stanowią Czar-

nogórcy (43,16 %); kolejne pod względem wielkości grupy etniczne to Serbowie (31,99 %), Bośniacy (7,77 %), Albańczycy (5,03 %), Muzułmanie <sup>(2)</sup> (3,97 %) i Chorwaci (1,10 %).

2.5 W 2008 r. <sup>(3)</sup> PKB na mieszkańca wynosił 4 908 EUR (43 % średniej UE), a stopa bezrobocia 16,8 %. Średnie wynagrodzenie netto równało się 416 EUR <sup>(4)</sup>, ale 12,2 % obywateli żyło za mniej niż 116 EUR miesięcznie, a 4,7 % było dotkniętych skrajnym ubóstwem. Inflacja cen detalicznych wyniosła 9 % w 2008 r. W 2009 r. dług publiczny wyniósł 1 071,1 mln EUR, czyli 34,7 % PKB <sup>(5)</sup>, przy czym wysokość długu wewnętrznego wynosiła 426 mln EUR (13,8 %), a długu zewnętrznego 645,2 mln EUR (20,9 %). Wskaźnik alfabetyzacji dorosłych wynosił 97,5 %.

## 3. Stosunki UE – Czarnogóra

3.1 Obecnie najważniejszym wyzwaniem, wobec którego staje Czarnogóra, jest budowanie struktur państwowych i instytucji, spełnienie standardów i kryteriów wyznaczonych przez UE, a co za tym idzie stworzenie funkcjonującego systemu państwa prawa i zapewnienie pełnej integracji wszystkich grup społecznych. Wyzwania te są częścią tego samego procesu i w znacznym stopniu wpływają na siebie nawzajem, dlatego trzeba je postrzegać w ramach tej interakcji.

3.2 Podstawę stosunków między UE a Czarnogórą stanowi **układ o stabilizacji i stowarzyszeniu (SAA)** między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi a Czarnogórą oraz **umowa przejściowa w sprawie handlu i kwestii związanych z handlem podpisana w październiku 2007 r.** Czarnogóra czyni postępy we wdrażaniu **partnerstwa europejskiego**.

3.3 Od 2007 r. Czarnogóra otrzymuje przedakcesyjną pomoc finansową w ramach **Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA)**, którym administruje nowa delegatura UE w Podgoricy. W odniesieniu do I i II komponentu IPA Czarnogóra otrzymała w 2007 r. 31,4 mln EUR, w 2008 r. 32,6 mln EUR, a w 2009 r. 33,3 mln EUR.

3.4 Współpraca regionalna i stosunki dobrosąsiedzkie stanowią zasadniczą część **procesu zbliżania się do Unii Europejskiej**. Czarnogóra uczestniczy w inicjatywach regionalnych, w tym w **procesie współpracy w Europie Południowo-Wschodniej (SEECF), któremu będzie przewodniczyła w latach 2010-2011**, a także w działalności **Rady Współpracy Regionalnej (RCC), która zastąpiła Pakt stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej** i której celem jest stworzenie ram lepiej zakorzenionych w regionie. W 2009 r. Czarnogóra przewodniczyła Środkoeuropejskiej umowie o wolnym handlu (CEFTA); podpisała także Traktat o Wspólnocie Energetycznej i umowę w sprawie ustanowienia Wspólnego Europejskiego Obszaru Lotniczego (ECAA).

<sup>(2)</sup> Oficjalne dane pochodzące ze spisu ludności: w Czarnogórze Muzułmanie zostali potraktowani w tym spisie jako grupa etniczna zgodnie z praktyką stosowaną w byłej Jugosławii.

<sup>(3)</sup> Eurostat.

<sup>(4)</sup> Monstat, <http://www.monstat.org/Mjesecna%20saopstenja.htm>.

<sup>(5)</sup> Program gospodarczy i podatkowy 2009-2012, 21 stycznia 2010 r.

3.5 Czarnogóra dalej pielęgnowała dobre stosunki dwustronne z krajami sąsiadującymi i państwami członkowskimi UE. Współpracę z krajami sąsiadującymi wzmociono szczególnie w obszarze współpracy transgranicznej (cztery programy współpracy transgranicznej z: Bośnią i Hercegowiną, Albanią, Serbią i Chorwacją), nauki i technologii (Albania), ochrony mniejszości (Chorwacja) i podwójnego obywatelstwa (Była Jugosłowiańska Republika Macedonii). Na stosunkach z Serbią cały czas odbija się decyzja Czarnogóry o uznaniu niepodległości Kosowa<sup>(6)</sup>. Stosunki z Turcją pozostają dobre. Podpisano umowy o wolnym handlu i współpracy dwustronnej w zakresie obronności. Czarnogóra rozbudowała stosunki dwustronne z Włochami, najważniejszym partnerem handlowym z UE. Najważniejszym partnerem handlowym Czarnogóry w regionie pozostaje Serbia (1/3 całkowitego handlu Czarnogóry).

3.6 W odniesieniu do pozycji na arenie międzynarodowej Czarnogóra czyni stałe postępy. Została członkiem ONZ, OBWE, MFW, Rady Europy oraz szeregu innych organizacji regionalnych i międzynarodowych. Rząd ogłosił, że ostatecznym celem jest przystąpienie do UE, a zamiar ten spotkał się z ogromnym poparciem społecznym<sup>(7)</sup>.

3.7 W sprawozdaniu w sprawie postępów Czarnogóry w 2009 r.<sup>(8)</sup> opisano stosunki pomiędzy Czarnogórą a Unią Europejską, zbadano postępy tego kraju w kierunku osiągnięcia **kopenhaskich kryteriów politycznych**, przeanalizowano sytuację gospodarczą oraz dokonano przeglądu zdolności Czarnogóry do wdrożenia standardów europejskich, tj. stopniowego dostosowania ustawodawstwa i strategii politycznych do wspólnotowego dorobku prawnego. Uwzględniono także środki przedsięwzięte przez kraj w celu stawienia czoła kryzysowi finansowemu i gospodarczemu.

3.8 Mimo że w sprawozdaniu odnotowano znaczne postępy w wielu obszarach, **czarnogórska administracja publiczna, wymiar sprawiedliwości oraz strategię polityczne mające na celu walkę z korupcją** pozostaną najważniejszymi wyzwaniami.

3.9 Rząd usprawnił swoje strategię polityczne w zakresie działań związanych z integracją europejską poprzez utrzymanie szczególnie szybkiego tempa przyjmowania nowych przepisów. Należy jednak wprowadzić wyraźne rozróżnienie pomiędzy opracowywaniem i przyjmowaniem nowych przepisów, co zazwyczaj odbywa się w rozsądnych ramach czasowych i charakteryzuje wysoką jakością, a ich wdrażaniem, na które często brakuje zasobów bądź woli politycznej.

<sup>(6)</sup> Zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999.

<sup>(7)</sup> Sondáže przeprowadzone w ostatnich kilku latach pokazują, że od 75 % do prawie 80 % obywateli Czarnogóry opowiada się za przystąpieniem do UE.

<sup>(8)</sup> Sprawozdanie w sprawie postępów Czarnogóry w 2009 r. SEC(2009) 1336 towarzyszące komunikatowi Komisji COM(2009) 533 *Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2009-2010*.

3.10 Liberalizacja systemu wizowego była kluczowym zagadnieniem w 2009 r.: 15 lipca KE zaproponowała liberalizację systemu, jeśli Czarnogóra spełni warunki planu działania. W dniu 30 listopada ministrowie spraw wewnętrznych Unii Europejskiej podjęli formalną decyzję o zniesieniu od dnia 19 grudnia 2009 r. obowiązku wizowego wobec obywateli Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, Serbii i Czarnogóry wjeżdżających do strefy Schengen.

3.11 W odniesieniu do **kryteriów gospodarczych** utrzymano krajowy **konsensus w sprawie podstawowych zasad polityki gospodarczej**. Wyzwaniem dla funkcjonowania mechanizmu rynkowego był zakres dostosowań wprowadzonych w bilansie płatniczym i sektorze finansowym. W 2009 r. finanse publiczne znalazły się pod zwiększoną presją. **Politykę makroekonomiczną w dużej mierze warunkował kryzys finansowy**. Skoncentrowano się na wdrożeniu bardziej racjonalnej polityki fiskalnej i przyspieszeniu reform strukturalnych.

#### 4. Społeczeństwo obywatelskie<sup>(9)</sup> w nowym kontekście społeczno-gospodarczym

##### 4.1 Uwagi wstępne

4.1.1 **Ogólnie rzecz biorąc, czarnogórskie społeczeństwo obywatelskie nie ma silnych korzeni historycznych ani tradycji**<sup>(10)</sup>. Pierwsze stowarzyszenie ochotnicze powstało dopiero w połowie XIX w. i zajmowało się głównie działalnością charytatywną. Pierwsze związki zawodowe i zrzeszenia pracowników założono na początku XX w. Kiedy wprowadzono reżim komunistyczny w 1945 r., zakazano działalności niezależnych organizacji obywatelskich i poważnie ograniczono działalność organizacji nienastawionych na zysk.

4.1.2 W kontekście Czarnogóry **społeczeństwo obywatelskie i organizacje pozarządowe są synonimami**. Organizacje pozarządowe stanowią część społeczeństwa obywatelskiego, które według metodologii opracowanej przez CIVICUS<sup>(11)</sup> zawiera jeszcze 19 elementów. Nawet jeśli spróbujemy zastosować szersze kategorie, i tak musimy uznać, że społeczeństwo obywatelskie jest również reprezentowane *za pośrednictwem* wspólnot religijnych, związków zawodowych, mediów, stowarzyszeń zawodowych, fundacji, ruchów społecznych itp. Jednak dla obywateli Czarnogóry organizacje pozarządowe są tożsame ze społeczeństwem obywatelskim. W znacznym stopniu odpowiada to rzeczywistości wkładowi organizacji pozarządowych w ustanowienie zasad otwartego społeczeństwa obywatelskiego i zdrowej równowagi władz, ale także wskazuje na niepokojąco niskie poziomy społecznej aktywizmu, potencjału i inicjatywy w innych kategoriach społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>(9)</sup> W szerszym kontekście przyjętym w niniejszej opinii społeczeństwo obywatelskie oznacza organizacje pozarządowe, organizacje zawodowe, organizacje partnerów społecznych, konsumentów, rolników, rzemieślników, wspólnoty religijne, fundacje, ruchy społeczne, media itp.

<sup>(10)</sup> TRIALOG, Czarnogórskie społeczeństwo obywatelskie, Maša Lekić.

<sup>(11)</sup> CIVICUS – ponadnarodowa sieć organizacji pozarządowych działająca na rzecz rozwoju działań obywatelskich, [www.civicus.org](http://www.civicus.org).

## 4.2 Różne grupy interesów obecne w Czarnogórze

4.2.1 *Ramy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych są solidne.* Zakładanie organizacji pozarządowych ma swoje źródło w konstytucyjnym prawie do zgromadzeń<sup>(12)</sup> i zostało omówione szczegółowo w ustawie o organizacjach pozarządowych<sup>(13)</sup>, a także w szeregu innych aktów prawnych. Mimo to pewne aspekty pracy organizacji pozarządowych wciąż nie zostały jasno określone, zwłaszcza w odniesieniu do systemu podatkowego, i nadal istnieje duże pole do poprawy. Ponadto w projekcie ustawy o wolontariuszach przyjętym przez rząd 14 stycznia 2010 r. nie uznano stanowiska przedstawicieli organizacji pozarządowych, co sprawia, że cały duch ustawy budzi wątpliwości.

4.2.2 *Rejestracja organizacji pozarządowych.* Procedura jest prosta, co w pewnych momentach prowadziło do rejestracji dużej liczby organizacji pozarządowych. Rejestr był prowadzony przez Ministerstwo Sprawiedliwości do 2006 r., kiedy zgodnie ze zmianą mandatów w rządzie przeniesiono go do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Publicznej. Często przywoływana publicznie liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowych wynosząca 4 500 nie jest wiarygodna, ponieważ rejestr nie jest dobrze prowadzony, co oznacza, że nowe organizacje są dodawane, ale te, które przestały istnieć, nie są usuwane. Rząd ogłosił, że niedługo wdroży oprogramowanie, które rozwiąże te kontrowersyjne kwestie. Ponadto organizacje zawodowe, takie jak stowarzyszenia rolników i rybaków, także są zarejestrowane jako organizacje pozarządowe, ponieważ nie ma innej podstawy czy formy prawnej dla ich działalności gospodarczej.

4.2.3 *Finanse publiczne.* Wieloletnie wysiłki organizacji pozarządowych mające na celu pozyskanie funduszy publicznych doprowadziły do tego, że dla organizacji pozarządowych oficjalnie dostępne są dość duże środki na szczeblu lokalnym (w ramach budżetów samorządów, ok. 883 900 EUR<sup>(14)</sup>) i krajowym (za pośrednictwem parlamentarnej komisji odpowiedzialnej za przydzielanie środków organizacjom pozarządowym, mającej do dyspozycji fundusz rządu 200 000 EUR<sup>(15)</sup>, oraz komisji odpowiedzialnej za przydzielanie części dochodów z loterii, dysponującej funduszem w wysokości 3 440 000 EUR<sup>(16)</sup>.) Oprócz tego niektóre ministerstwa dysponują specjalnymi funduszami dla organizacji działających w poszczególnych dziedzinach<sup>(17)</sup>. Ogółem środki te mogłyby w wielkim stopniu pomóc w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Jednak z uwagi na fakt, że większość środków przeznaczana się na ograniczoną liczbę projektów organizacji pozarządowych, zwłaszcza z największego funduszu obejmującego dochody z loterii<sup>(18)</sup>,

oraz z powodu ogólnego braku przejrzystości w pracy komisji i poważnych zaniedbań w związku z przydziałem środków<sup>(19)</sup>, w rzeczywistości środki te nie trafiają do najbardziej aktywnych i poważnych organizacji pozarządowych ani nie są przeznaczane na wsparcie programów mających na celu demokratyzację społeczeństwa. Przyjęte przez rząd w 2008 r. rozporządzenie w sprawie przydzielania tych środków zostało opracowane przez grupę zadaniową złożoną z urzędników rządowych oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych. Stanowi ono wprawdzie solidne ramy, ale jego stosowanie jest obiektem rozpowszechnionych manipulacji i budzi poważne obawy<sup>(20)</sup>. W 2010 r. zostanie utworzona nowa grupa międzysektorowa, która podejmie próbę rozwiązania tych problemów poprzez opracowanie nowych uregulowań.

4.2.4 *Finansowanie ze źródeł międzynarodowych.* Organizacje pozarządowe w Czarnogórze funkcjonują głównie dzięki wsparciu darczyńców międzynarodowych. W ostatnim czasie finansowanie to stało się problematyczne, ponieważ wielu darczyńców dwustronnych wycofało się z uwagi na własne priorytety, a pomoc ze Stanów Zjednoczonych została znacznie zmniejszona, co sprawiło, że sektor organizacji pozarządowych jest uzależniony od funduszy UE, w przypadku których procedury są dość skomplikowane. Już teraz prowadzi to do sytuacji, w której tylko największe organizacje przetrwają i będą się rozwijać, a działania i rozwój pozostałych zostaną ograniczone.

4.2.5 *Budowanie potencjału organizacji pozarządowych.* W organizacjach pozarządowych fluktuacja kadr jest wysoka i brakuje dostępnych dotacji instytucjonalnych, co jest czynnikiem ograniczającym nawet w przypadku rozwiniętych organizacji pozarządowych. CRNVO<sup>(21)</sup> prowadził rozmaite programy służące budowaniu potencjału, ale wycofanie się darczyńców wspierających te działania znacznie wpłynęło na ofertę ośrodka w wymiarze ilościowym. Finansowana przez UE<sup>(22)</sup> nowa pomoc techniczna dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego z Bałkanów Zachodnich jest w trakcie ustanawiania. Ogólnie rzecz biorąc, potrzebne są ciągłe programy budowania potencjału oraz rozwój konkretnej wiedzy i umiejętności w różnych dziedzinach, a także dotacje instytucjonalne wspierające budowanie indywidualnego potencjału. Ponadto organizacje pozarządowe powinny podejmować więcej działań ukierunkowanych na konkretne zagadnienia za pośrednictwem platform ad hoc lub długoterminowych platform i sieci, aby ich działania stały się skuteczne i miały większy wpływ na zainteresowane strony.

4.2.6 *Samoregulacja organizacji pozarządowych.* W ramach koalicji organizacji pozarządowych „Przez współpracę do celu”, która jest największą inicjatywą tego typu zrzeszającą ok. 200 organizacji pozarządowych w Czarnogórze<sup>(23)</sup>, ustanowiono organ samoregulacyjny i sporządzono kodeks postępowania

<sup>(12)</sup> Nową konstytucję uchwalono w październiku 2006 r., ale kwestię tę poruszono także w poprzedniej wersji konstytucji.

<sup>(13)</sup> Przyjęta w 1999 r., zmieniona w 2002 r. i 2007 r.

<sup>(14)</sup> Dane z badań CRNVO za 2008 r.; zaplanowano kwotę 883 900 EUR, a w rzeczywistości rozdzielono kwotę 860 764,66 EUR.

<sup>(15)</sup> Dane z 2009 r.

<sup>(16)</sup> Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie przydziału części dochodu z loterii 75 % tej kwoty ma zostać przydzielone organizacjom pozarządowym, a reszta innym organizacjom i instytucjom. Ponadto z tego samego budżetu finansowane są honoraria członków komisji i cała procedura administracyjna. Kwota dotyczy 2009 r., natomiast w 2010 r. jest niższa.

<sup>(17)</sup> Ministerstwo Turystyki, Ministerstwo Kultury, Mediów i Sportu, Ministerstwo Praw Człowieka i Praw Mniejszości.

<sup>(18)</sup> Należą do nich następujące dziedziny: 1) opieka społeczna i działalność humanitarna, 2) potrzeby osób niepełnosprawnych, 3) rozwój aktywności sportowej, 4) kultura i kultura techniczna, 5) edukacja nieformalna oraz 6) walka z narkotykami i wszelkimi formami uzależnienia.

<sup>(19)</sup> Sprawozdanie monitorujące Ośrodka Edukacji Obywatelskiej w sprawie rozdziału środków przez komisję odpowiedzialną za przydzielanie części dochodów z loterii w 2009 r.

<sup>(20)</sup> Sprawozdanie monitorujące Ośrodka Edukacji Obywatelskiej w sprawie rozdziału środków przez komisję odpowiedzialną za przydzielanie części dochodów z loterii w 2009 r.

<sup>(21)</sup> CRNVO – Ośrodek Rozwoju Czarnogórskich Organizacji Pozarządowych.

<sup>(22)</sup> Instrument wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>(23)</sup> Więcej informacji na stronie: [www.saradnjomdocilja.me](http://www.saradnjomdocilja.me).

przyjęty przez większość głównych organizacji pozarządowych, a także szereg innych, które opublikowały swoje sprawozdania opisowe i finansowe zgodnie z kodeksem postępowania. Ma to zasadnicze znaczenie dla zwiększenia przejrzystości organizacji pozarządowych, a co za tym idzie zaufania społeczeństwa.

4.2.7 *Reprezentacja w radach obejmujących zróżnicowane interesy społeczne.* W związku z przyjęciem nowego ustawodawstwa wprowadzającego wymóg uczestnictwa wszystkich zainteresowanych stron organizacje pozarządowe uzyskały prawnie zagwarantowane stanowiska w Radzie RTCG<sup>(24)</sup>, Radzie ds. Obywatelskiej Kontroli Policji<sup>(25)</sup>, Krajowej Radzie ds. Integracji z UE<sup>(26)</sup>, Krajowej Komisji ds. Walki z Korupcją i Przystępczością Zorganizowaną, Radzie ds. Opieki nad Niepełnosprawnymi, Radzie ds. Opieki nad Dziećmi itp., jak też w pewnych organach na szczeblu lokalnym. Dzięki wieloletnim wysiłkom organizacji pozarządowych w większości tych przypadków udało się uzyskać poparcie, ale w odniesieniu do Krajowej Rady ds. Integracji z UE wciąż istnieją poważne obawy co do legitymizacji i umocowania prawnego przedstawicieli organizacji pozarządowych.

4.2.8 *Stabilność sektora organizacji pozarządowych w Czarnogórze.* Tradycje sektora organizacji pozarządowych w Czarnogórze są bardzo słabe, a jego przyszłość niepewna<sup>(27)</sup> z uwagi na ogólnie nierozwiniętą kulturę polityczną i kulturę praw człowieka. Sektor jest w dużym stopniu uzależniony od pomocy zagranicznej i własnych kluczowych liderów, co powoduje jego słabość w razie zmian zaangażowanych osobistości czy wycofania się darczyńców. W ramach największych organizacji podjęto pewne kroki w zakresie reorganizacji wewnętrznej i planowania strategicznego, a także wprowadzenia usług, które wnoszą wkład do budżetu, ale wciąż nie stanowi to solidnej gwarancji ogólnej stabilności sektora.

### 4.3 Dialog społeczny i organizacje partnerów społecznych

4.3.1 Prawo pracy przyjęte w 2008 r.<sup>(28)</sup> reguluje postanowienia układów zbiorowych, procedurę zmiany wzajemnych stosunków między stronami negocjacji zbiorowych oraz inne kwestie ważne dla pracodawców i pracowników. Ogólny układ zbiorowy ma zostać zawarty przez właściwy organ odpowiedniego związku zawodowego, stowarzyszenie pracodawców i rząd.

<sup>(24)</sup> Przyjęta w 2002 r. ustawa o publicznych usługach nadawczych RTCG, a także ustawa o publicznych usługach nadawczych w Czarnogórze przyjęta w 2008 r. (zastępująca poprzednią).

<sup>(25)</sup> Ustawa o policji przyjęta w 2005 r.

<sup>(26)</sup> Decyzja ustanawiająca Krajową Radę ds. Integracji z UE przyjęta w 2008 r.

<sup>(27)</sup> Stevo Muk, Daliorka Uljarević, Srđan Brajović (ed.), „Assessment of Montenegrin Civil Society (2006): Weak tradition, Uncertain Future”, CIVICUS.

<sup>(28)</sup> Prawo pracy, Dziennik Urzędowy Czarnogóry, nr 49/08.

4.3.2 **Prawo pracy obejmuje także postanowienia odnoszące się do organizacji pracowników i pracodawców.** Pracownicy i pracodawcy mogą podjąć decyzję o założeniu organizacji i przystąpieniu do nich bez uzyskania wcześniejszej zgody i pod warunkiem spełnienia warunków określonych w statutach i regulaminach tych organizacji.

4.3.3 **Swoboda tworzenia związków zawodowych.** Pracownikom zagwarantowano swobodę tworzenia związków zawodowych i angażowania się w ich działalność bez wcześniejszego uzyskania zgody. Organizacje związków zawodowych są wpisywane do rejestru organizacji związkowych prowadzonego przez Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej. Zgodnie z prawem pracy, reprezentatywna organizacja związkowa oznacza organizację związkową o największej liczbie członków, odpowiednio zarejestrowaną w ministerstwie. De facto oznacza to, że tylko jedna organizacja związkowa może być reprezentatywna na szczeblu krajowym, niezależnie od liczby czy faktycznej reprezentatywności innych organizacji związkowych. Rada Społeczna ma zająć się projektem ustawy o reprezentatywności związków zawodowych.

4.3.4 Związki zawodowe są reprezentowane przez **Konfederację Związków Zawodowych Czarnogóry (CTUM)** i **Unię Wolnych Związków Zawodowych Czarnogóry (UFTUM)**. CTUM jest członkiem ITUC<sup>(29)</sup> i znajduje się w trakcie procesu stowarzyszenia z ETUC<sup>(30)</sup> w charakterze obserwatora. UFTUM jest nowo utworzoną organizacją, która odłączyła się od CTUM i została oficjalnie założona w listopadzie 2008 r., w związku z czym nie jest jeszcze częścią międzynarodowych (ITUC) ani europejskich (ETUC) organizacji związków zawodowych, jednak utrzymuje kontakty z obiema wspomnianymi organizacjami. CTUM przyznano status partnera społecznego, choć w praktyce żadne organizacje związkowe nie przeszły procedury prawnej, na mocy której mogłyby zostać uznane za reprezentatywne zgodnie z nowym prawem pracy.

4.3.5 **Stowarzyszenie pracodawców.** Zgodnie z prawem pracy stowarzyszenie pracodawców uznaje się za reprezentatywne, jeżeli jego członkowie zatrudniają minimum 25 % pracowników gospodarki Czarnogóry i wytwarzają minimum 25 % PKB kraju. Stowarzyszenie pracodawców ma obowiązek zarejestrować się w Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej w celach ewidencyjnych. Ministerstwo decyduje, jak mają być prowadzone sprawozdania stowarzyszeń pracodawców, a także określa bardziej szczegółowe kryteria dotyczące stopnia reprezentatywności organizacji pracodawców.

<sup>(29)</sup> ITUC – Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych.

<sup>(30)</sup> ETUC – Europejska Konfederacja Związków Zawodowych.

4.3.6 Pracodawcy w Czarnogórze są reprezentowani przez **Federację Pracodawców Czarnogóry (MEF)** w Podgoricy. MEF jest bardzo aktywnym członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracodawców (IOE) w Genewie i angażuje się w wiele projektów. Ma także status obserwatora w **BUSINESSEUROPE** <sup>(31)</sup>.

4.3.7 Czarnogóra posiada także Izbę Handlową, organizację o charakterze obligatoryjnym założoną w 1928 r., która na szczeblu europejskim ma status obserwatora w Eurochambers i Eurocommerce. Izba Handlowa nie posiada statusu partnera społecznego. Na szczeblu krajowym jest członkiem krajowej rady odpowiedzialnej za znoszenie ograniczeń handlowych i poprawę konkurencyjności oraz rządowej Komisji Integracji Europejskiej.

4.3.8 **Rada Społeczna** to najwyższy organ trójstronny ustanowiony w czerwcu 2008 r. w oparciu o ustawę przyjętą w 2007 r. (ustawę o Radzie Społecznej). W radzie zasiada 11 przedstawicieli rządu, 11 przedstawicieli zatwierdzonych organizacji związkowych i 11 przedstawicieli organizacji pracodawców. Pod egidą Rady Społecznej działa szereg komisji roboczych zajmujących się różnymi zagadnieniami gospodarczymi i społecznymi.

4.3.9 W kwietniu 2009 r. zawarto memorandum w sprawie partnerstwa społecznego w kontekście światowego kryzysu gospodarczego, a partnerzy społeczni są otwarci i wykorzystują różne możliwości formalnych i nieformalnych konsultacji w obecnym kontekście światowego kryzysu gospodarczego.

4.3.10 Mimo pewnych postępów poczynionych w dialogu trójstronnym, dwustronny dialog społeczny jest wciąż bardzo słaby i koncentruje się przede wszystkim na negocjacjach sektorowych układów zbiorowych. Mimo że na szczeblu krajowym celem jest sporządzenie jednego ogólnego układu zbiorowego (GCA) podpisanego przez związki zawodowe, pracodawców i rząd, omawia się możliwość wprowadzenia dwóch GCA – dla gospodarki i administracji publicznej. Wszelkie decyzje w tej sprawie powinny się opierać na bardziej dogłębnych analizach. Ustanowienie dwustronnego centrum zasobów dla dialogu społecznego może mieć wielkie znaczenie dla ogólnego dialogu społecznego i wspólnych analiz partnerów społecznych.

## 5. Uwagi szczególne

5.1 W czwartym sprawozdaniu KE w sprawie postępów Czarnogóry **nie stwierdzono ograniczeń w odniesieniu do wolności zrzeszania się i zgromadzeń**. Odnotowano pewne postępy w odniesieniu do roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Kilka organizacji pozarządowych nadal odgrywa ważną rolę publiczną i polityczną. Na szczeblu krajowym istnieje **rządowa strategia współpracy z organizacjami pozarządowymi, ale jest wdrażana zbyt wolno, a rzeczywisty wpływ organizacji pozarządowych** na projektowanie polityki jest bardzo ograniczony mimo posiadanej przez nie wiedzy fachowej i dostępnych zasobów. Rząd

chętnie akceptuje organizacje pozarządowe, kiedy ich profil polityczny jest mu bliski lub kiedy świadczą różne usługi. Problemy pojawiają się w związku z programami nadzorowania i monitorowania, a także w odniesieniu do skutecznych konsultacji i angażowania w politykę i procesy podejmowania decyzji.

5.2 Rolą istniejącego **Urzędu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi**, który działa w ramach Sekretariatu Generalnego Rządu Czarnogóry, powinno być wspieranie organizacji pozarządowych i zapewnienie ich solidnego rozwoju w kraju. W rzeczywistości w ostatnim czasie potencjał i wyposażenie tego urzędu uległy znacznemu ograniczeniu. Mimo wysiłków personelu jego działalność nie jest widoczna dla przedstawicieli organizacji pozarządowych. Ustanowienie rządowej rady ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi znajduje się na etapie przygotowań, a Urząd powinien pełnić rolę sekretariatu rady. Mogłoby to stanowić dobry krok w kierunku poprawy sytuacji.

5.3 Ponadto dwóch przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego zasiada w **Krajowej Radzie ds. Integracji z UE**. Jednak wiarygodne organizacje pozarządowe poważnie zakwestionowały legalność i legitymizację powołania obecnych członków. Należy określić w dekrete parlamentarnym jasne kryteria, aby zapewnić przejrzystość, reprezentatywność i odpowiedni poziom delegatów. Krajowa Rada ds. Integracji z UE może być obiecującym narzędziem umożliwiającym głębsze i skuteczniejsze włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces integracji z UE. Należy uwolnić jego potencjał.

5.4 Mimo deklaracji rządu i odpowiednich ministerstw na temat konsultacji przeprowadzanych ze społeczeństwem obywatelskim i stanowiących część procesu tworzenia ram legislacyjnych, **zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest wciąż niezadowolające**.

5.5 Należy poprawić warunki (zwłaszcza warunki finansowe) umożliwiające organizacjom społeczeństwa obywatelskiego prawidłowe funkcjonowanie i zwiększenie ich potencjału poprzez **zróżnicowanie i ustabilizowanie ich zasobów finansowych**.

5.6 Zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w przygotowania do przystąpienia do UE także jest ograniczone. Ustanowiono już odpowiednie struktury i mechanizmy, ale wciąż nie są one w wystarczającym stopniu wykorzystywane. **Czynny wkład społeczeństwa obywatelskiego może pomóc w ułatwieniu procesu negocjacji z UE** i stworzyć prawdziwy pomost między społeczeństwem obywatelskim a instytucjami UE.

5.7 Rozmowy trójstronne w ramach Rady Społecznej są w toku. Mimo to **wciąż nie docenia się roli i potencjału organizacji partnerów społecznych**. Rada Społeczna mogłaby być bardzo silnym organem w ramach procesu przystąpienia do UE i pomóc w złagodzeniu konsekwencji gospodarczych i społecznych.

<sup>(31)</sup> BUSINESSEUROPE – Konfederacja Europejskiego Biznesu.

5.8 Postanowienia istniejącego prawa pracy określające warunki uznawania reprezentatywności organizacji związkowych na szczeblu krajowym mają charakter dyskryminujący względem małych organizacji i uniemożliwiają właściwy rozwój pluralizmu związków zawodowych. Mimo że UFTUM uczestniczy w rządowej grupie roboczej prowadzącej negocjacje w sprawie nowego wniosku legislacyjnego dotyczącego reprezentatywności związków zawodowych, nie udało jej się wpłynąć na te prace. Rząd jednostronnie podjął decyzję o granicy wynoszącej 20 %, co oznacza, że 20 % wszystkich czarnogórskich pracowników musi być zorganizowanych w związkach zawodowych, aby spełnione zostały kryteria reprezentatywności na szczeblu krajowym. Kryteria powinny jednak odzwierciedlać także inne składowe, takie jak struktura terytorialna i struktura branż oraz zdolność do skutecznej obrony praw pracowników.

5.9 W odniesieniu do kwestionariusza UE nie zaangażowano w wystarczający sposób partnerów społecznych. Tylko Federacja Pracodawców Czarnogóry i Izba Handlowa wspólnie pracowały nad odpowiedziami na kwestionariusz w ramach organów roboczych rządu. Zgodnie z wytycznymi UE należało przeprowadzić konsultacje ze wszystkimi partnerami społecznymi w odniesieniu do odpowiedniej części kwestionariusza.

5.10 Rządowa Komisja Integracji Europejskiej, pracująca pod egidą Ministerstwa Integracji Europejskiej, koordynuje działania administracji państwowej podczas procesu integracji kraju z UE. W organie tym reprezentowana jest tylko Izba Handlowa. Partnerzy społeczni nie zostali włączeni.

5.11 **Należy dalej rozwijać potencjał partnerów społecznych.** Wszelkie formy pomocy na wszystkich płaszczyznach są mile widziane. W tym kontekście EKES może docenić rolę IOE i ITUC na szczeblu międzynarodowym oraz BUSINESSEUROPE i ETUC na szczeblu europejskim. Uruchamia się wiele programów i projektów mających na celu wzmocnienie potencjału organizacji partnerów społecznych oraz wspieranie dialogu społecznego.

5.12 **Ponadto EKES z zadowoleniem przyjmuje pomoc finansową i techniczną udzielaną przez Komisję Europejską** w ramach strategii rozszerzenia i dostępnych środków. Mocniejsze zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego wzmocnia jakość demokracji i sprzyja pojednaniu. Dzięki wdrożeniu instrumentu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w ramach IPA, Komisja sfinansowała utworzenie biur wsparcia technicznego w każdym państwie będącym beneficjentem pomocy, jak też przeznaczyła środki na większą

liczbę krótkich wizyt w instytucjach UE oraz na udział ok. 800 osób w warsztatach na Bałkanach Zachodnich i w Turcji.

## 6. Rola Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

6.1 Rozszerzenie UE i postępy poczynione przez kraje Bałkanów Zachodnich w zbliżaniu się do członkostwa w Unii Europejskiej to jeden z priorytetów w stosunkach zewnętrznych EKES-u. Sekcja Stosunków Zewnętrznych wypracowała skuteczne narzędzia służące osiągnięciu najważniejszych celów w zakresie wspierania społeczeństwa obywatelskiego w krajach Bałkanów Zachodnich oraz wzmocnienia jego potencjału do odgrywania roli partnera dla rządów na drodze do przystąpienia do UE.

6.2 W październiku 2004 r. rozpoczęła pracę Grupa Kontaktowa ds. Bałkanów Zachodnich. Jej zakres geograficzny obejmuje Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Chorwację, Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii, Czarnogórę, Serbię i Kosowo zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999. Jest to stały, specjalny organ EKES-u zajmujący się tym konkretnym regionem.

6.3 **Zorganizowano dwa Fora Społeczeństwa Obywatelskiego Bałkanów Zachodnich** w Brukseli (2006 r.) i Lublanie (2008 r.), które pokazały gotowość podmiotów społeczeństwa obywatelskiego do transgranicznych spotkań służących wspólnym dyskusjom na temat lepszej przyszłości. Trzecie Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Bałkanów Zachodnich odbędzie się w Brukseli w dniach 18-19 maja 2010 r.

6.4 Pozostałe najważniejsze narzędzia służące budowaniu pomostu pomiędzy społeczeństwem obywatelskim w UE a społeczeństwem obywatelskim w krajach Bałkanów Zachodnich to **wspólne komitety konsultacyjne (WKK)**. W **opinii rozpoznawczej EKES-u z 2006 r. w sprawie sytuacji społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich** <sup>(32)</sup> zwrócono uwagę na pozycję EKES-u oraz jego wyjątkowe zasoby ludzkie i znaczną wiedzę fachową, a także podkreślono rolę WKK w całym procesie rozszerzenia.

6.5 **Z tego względu EKES zaleca ustanowienie wspólnego komitetu konsultacyjnego UE – Czarnogóra z chwilą przyznania Czarnogórze statusu kraju kandydującego do UE. Tego rodzaju wspólny komitet konsultacyjny** może pozwolić organizacjom społeczeństwa obywatelskiego po obu stronach na prowadzenie pogłębionego dialogu i monitorowanie postępów Czarnogóry na drodze do UE.

Bruksela, 28 kwietnia 2010 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

<sup>(32)</sup> Dz. U. C 195 z 18.5.2006, s. 88.