

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sytuacji i warunków działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Turcji**

(2015/C 242/06)

**Sprawozdawca: M. METZLER**

Na sesji plenarnej w dniach 26–27 lutego 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*sytuacji i warunków działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Turcji.*

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 17 grudnia 2014 r.

Na 504. sesji plenarnej w dniach 21–22 stycznia 2015 r. (posiedzenie z dnia 21 stycznia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 205 głosami (2 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zachęca turecki rząd i administrację, by uznały, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego są istotną częścią społeczeństwa i odgrywają kluczową rolę w procesie zbliżania Turcji do wartości i dorobku prawnego UE. Celem musi być stworzenie społeczeństwa, w którym wszystkie grupy społeczne będą mogły odgrywać istotną rolę. Turcja musi pracować – w ramach wspólnych wysiłków – nad stworzeniem ram instytucjonalnych i prawnych dla pluralistycznej kultury opartej na uczestnictwie, wzajemnym uznaniu i wymianie.

1.2. Należy przestrzegać rozdziału władz – w ramach rządów prawa – we wszystkich dziedzinach, co jest podstawowym warunkiem działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Nieproporcjonalne interwencje państwa, które nadmiernie utrudniają ich działalność, tak jak ma to miejsce podczas specjalnych audytów, są nie do pogodzenia z tą zasadą. Należy także przestrzegać prawa tych organizacji do korzystania ze środków odwoławczych. Trzeba zdecydowanie zwalczać korupcję.

1.3. W ramach dialogu UE-Turcja należy zwrócić szczególną uwagę na skuteczne wdrożenie podstawowych praw i wolności, w tym:

- wolności wypowiedzi bez obaw o indywidualną dyskryminację bądź karę,
- wolności mediów promującej różnorodność,
- wolności zrzeszania się i zgromadzeń, w tym zwłaszcza w kontekście budzących konflikt debat i wydarzeń,
- praw kobiet,
- praw związkowych,
- praw mniejszości, w tym mniejszości religijnych, kulturowych lub seksualnych,
- praw konsumentów.

1.4. Rozdział władzy na ustawodawczą, sądowniczą i wykonawczą, a zwłaszcza jasne rozróżnienie i wyraźna odrębność między działalnością rządu a podlegającą przepisom działalnością administracji, są podstawą zapewnienia możliwości działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Zwłaszcza niezależne sądownictwo jest podstawą wszelkich rządów prawa.

1.5. EKES wzywa Radę UE do podjęcia działań zmierzających do otwarcia rozdziału 23 (*Sądownictwo i prawa podstawowe*) i rozdziału 24 (*Sprawiedliwość, Wolność, Bezpieczeństwo*) w ramach negocjacji w sprawie przystąpienia Turcji do UE, w celu dalszego wspierania tego procesu w tym kraju.

1.6. Jednocześnie należy również przestrzegać zasady pionowego rozdziału władz, na przykład zasady samorządu lokalnego.

1.7. Byłoby korzystnie, gdyby organizacje społeczeństwa obywatelskiego w Turcji uzyskały dostęp do informacji na temat rządowego procesu (decyzyjnego). W tym celu należy regularnie, na przejrzystych zasadach, organizować wysłuchania i konsultacje, by w decyzjach politycznych i administracyjnych móc uwzględnić wnioski z prac organizacji społeczeństwa obywatelskiego i interesy reprezentowanych grup społecznych. Zachęca się rząd i administrację Turcji do angażowania społeczeństwa obywatelskiego w proces formalnych dyskusji (rada społeczno-gospodarcza) i do zapisania tego w konstytucji w ramach procesu reformy konstytucyjnej.

1.8. Niektóre grupy zawodowe, mianowicie wolne zawody, mają zdaniem EKES-u szczególnie istotną rolę do odegrania w urzeczywistnianiu wolnego i praworządnego społeczeństwa. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości lub opieki medycznej mogą zapewnić jedynie niezależni, wykwalifikowani pracownicy, którym obywatele mogą zaufać w ramach relacji opartych na zaufaniu i wolnych od zewnętrznych ingerencji lub przemocy. Tego rodzaju wymagające zaufania usługi, świadczone na przykład przez prawników, lekarzy lub doradców podatkowych, wymagają wszechstronnego zachowania tajemnicy zawodowej.

1.9. Dlatego też konieczna jest sprawnie funkcjonująca samoregulacja tych zawodów, np. w izbach zawodowych, które zapewniają wypełnianie szczególnej odpowiedzialności wobec społeczeństwa i indywidualnych osób bez ulegania wpływom politycznym. Podczas misji informacyjnej EKES-u stwierdzono naruszenia w tym względzie.

1.10. Wskazane jest prowadzenie w Turcji dialogu społecznego na szczeblu krajowym, branżowym i zakładowym, tak by pracodawcy i pracownicy stali się równymi partnerami. Celem powinno być również poprawienie warunków pracy, a także ochrona bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, które muszą znaleźć wyraz w kompleksowych prawach pracowniczych<sup>(1)</sup>.

## 2. Wprowadzenie i kontekst

2.1. Wizyta członków EKES-u w Stambule i Ankarze w dniach 9–10 września 2013 r. pokazała, że warunki pracy organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Turcji są czasami wyraźnie ograniczone. W niektórych wypadkach przedstawiciele i pracownicy tych organizacji doświadczali poważnych ograniczeń osobistych czy wręcz przemocy fizycznej ze strony instytucji państwowych.

2.2. Celem kolejnej wizyty w Ankarze i Diyarbakirze w dniach 1–3 lipca 2014 r. było zbadanie bieżącej sytuacji i rozwoju warunków działalności społeczeństwa obywatelskiego w Turcji. Przeprowadzono rozmowy z przedstawicielami tureckiego społeczeństwa obywatelskiego w celu ustalenia, czy od września 2013 r. odnotowano jakiegokolwiek zmiany warunków pracy tych organizacji.

2.3. Oprócz tych wizyt odbywały się także regularne posiedzenia Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego UE-Turcja, który monitoruje proces przystąpienia Turcji do UE. Członkowie EKES-u mieli możliwość odbycia rozmów z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, którzy nie zostali zaproponowani jako partnerzy do dyskusji w ramach Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego UE-Turcja.

2.4. Wspomniane dyskusje z przedstawicielami różnorodnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego i rządu, w tym samorządu lokalnego, zaznajomiły ich z warunkami pracy organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Turcji i z wszelkimi zmianami w tym zakresie. Celem było uwzględnienie indywidualnych doświadczeń i interpretacji poszczególnych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, by uzyskać całościowy obraz. Odzwierciedla on nie tyle kontekst prawny, ile sytuację faktycznie obserwowaną w praktyce, która ma decydujące znaczenie dla osobistego zaangażowania w działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

2.5. Zakłada się przy tym, że nawet w optymalnej sytuacji warunki działalności nigdy nie będą w stanie w pełni zadowolić wszystkich podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Należy raczej dążyć do stałej optymalizacji warunków zaangażowania się społeczeństwa obywatelskiego poprzez zapewnienie równowagi interesów w celu dalszego kształtowania się demokratycznego i pluralistycznego społeczeństwa, tak jak ma to miejsce we wszystkich państwach członkowskich UE w ramach czynnego procesu.

---

<sup>(1)</sup> Zob. *Wspólne sprawozdanie na temat stanu praw związkowych w Turcji* (współsprawozdawcy: Annie Van Wezel i Rucan Isik), przyjęte na 32. posiedzeniu Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego (WKK) UE-Turcja, 7–8 listopada 2013 r. (CES6717-2013\_00\_00\_TRA\_TCD), <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-32-eu-turkey-jcc-jointreport.30035>

2.6. EKES wzywa zarówno Turcję, jak i Unię Europejską, do traktowania dialogu ze społeczeństwem obywatelskim jako absolutnie niezbędnego warunku zbliżenia ich społeczeństw i do uczynienia wszystkiego, co w ich mocy, by wspierać ten proces. Zostanie on zwieńczony sukcesem jedynie wówczas, jeśli będzie procesem wzajemnego uczenia się prowadzonym w ramach stałego i otwartego dialogu.

### 3. Ramy instytucjonalne i prawne dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego

3.1. Turcja osiągnęła zdecydowany postęp, jeśli chodzi o podstawowe zasady rozdziału władz i niezależności samorządu, chociaż konieczne jest podjęcie dalszych istotnych wysiłków w ich wdrażaniu. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny mieć możliwość oparcia swej działalności na wiarygodnych ramach prawnych. Chodzi między innymi o to, by obowiązujące prawo zapewniało im wystarczającą swobodę działania i by było także odpowiednio przestrzegane i stosowane przez państwo i administrację. Ta pewność prawa w odniesieniu do warunków działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ich pracowników musi być przejrzysta i zagwarantowana.

3.2. Głównym przedmiotem krytyki była faktyczna realizacja postanowień konstytucji, rozumiana jako pewność, że władze publiczne przestrzegają praw indywidualnych. Niezależnie od formalnej zgodności z prawem konkretnych działań administracyjnych czy też ewentualnego naruszenia przepisów, w niektórych przypadkach podstawa lub uzasadnienie działalności państwa nie były zagwarantowane i przejrzyste, stąd też środki państwowe postrzegano jako arbitralne.

3.3. Zainteresowanemu należy zawsze przedstawić w zrozumiały sposób podstawę prawną danego środka, stronę odpowiedzialną za jego wprowadzenie oraz uzasadnienie decyzji lub środka. Trzeba również zawsze zapewnić w praktyce i odpowiednio udokumentować niezwłoczny dostęp do środków odwoławczych.

### 4. Rozdział władz, praworządność i swoboda działania indywidualnych osób

4.1. Wszyscy pracownicy organizacji społeczeństwa obywatelskiego także odpowiadają za swoje postępowanie, tak jak każdy inny obywatel. Z powodu ich zaangażowania nie można im wyrządzać nieuzasadnionych szkód osobistych lub narzucać ograniczeń. Zwłaszcza ich życie prywatne oraz ich rodzin zasługuje na pełną ochronę.

4.2. EKES zdaje sobie sprawę z tego, że w wielu wypadkach przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego byli adresatami pogroźek słownych i że podejmowano przeciwko nim środki prawne. Czasem byli też zagrożeni osobiście, a także doświadczali nieuzasadnionego ograniczenia ich działalności w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego. Niektóre z opisanych ograniczeń nałożono w kontekście protestów odbywających się w parku Gezi w maju i czerwcu 2013 r. i związanego z tym postępowania sądowego.

4.3. Delegacja EKES-u była głęboko zszokowana doniesieniami o tym, że po protestach w parku Gezi zakazano lekarzom leczenia rannych oraz zażądano wydania dokumentacji medycznej jako akt dochodzeniowych. Ponadto według tych doniesień wszczęto dochodzenia wobec niektórych lekarzy oskarżonych o takie przestępstwa jak nieprzestrzeganie przepisów rządowych z powodu odmowy wykonania poleceń władz publicznych. Niezależna i objęta tajemnicą opieka zdrowotna jest prawem człowieka, bez względu na wydarzenia polityczne i status danej osoby, i musi być świadczona zgodnie z przysięgą Hipokratesa. W opiece zdrowotnej, podobnie jak w wypadku reprezentacji prawnej, poszanowanie tajemnicy zawodowej przez wszystkie strony jest podstawą partego na zaufaniu działania i cechą państwa prawa. Przestrzeganie tych zasad przez wszystkich urzędników państwowych ma wykraczające poza jednostkowe przypadki znaczenie dla ogólnego funkcjonowania demokracji opartej na rządach prawa i dla wiary obywateli w poszanowanie ich praw.

4.4. EKES zaleca władzom tureckim, by starały się odzyskać utracone zaufanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego poprzez zapewnienie przejrzystych i praworządnych decyzji na wszystkich szczeblach władzy oraz całkowitej niezależności decyzji organów ustawodawczych, sądowych i wykonawczych.

4.5. W ramach procesu przystąpienia do UE można by wspierać zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w demokratyczny proces decyzyjny poprzez otwarcie Rozdziału 23 (*Sądownictwo i prawa podstawowe*) i 24 (*Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo*) i proaktywne wdrażanie określonych w nich podstawowych praw i wolności.

4.6. EKES podkreśla, że niezawisłość sądownictwa, w tym sędziów, jest podstawowym elementem wolnego społeczeństwa obywatelskiego w demokracji. Zwłaszcza sędziowie muszą mieć możliwość wymierzania sprawiedliwości w sposób niezawisły i w zgodzie z prawem, bez bycia poddawany pośrednim wytycznym innych organów, osobistym naciskom czy też groźbom poniesienia osobistego uszczerbku.

## 5. Przejrzystość i komunikacja na rzecz zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego

5.1. EKES pragnie, by turecki rząd i administracja w większym stopniu korzystały z potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego przy przygotowywaniu i przekazywaniu decyzji politycznych dzięki regularnemu konsultowaniu się z nimi przed podjęciem decyzji i umożliwieniu im dostępu do informacji na temat procesów decyzyjnych władz publicznych, z myślą o dialogu. Wiele tureckich organizacji społeczeństwa obywatelskiego skarżyło się na brak możliwości włączenia się w procesy decyzyjne rządu. W państwach członkowskich UE przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego są regularnie konsultowani przed podjęciem decyzji w celu uwzględnienia w tym procesie wspólnego stanowiska i interesów członków tych organizacji oraz podniesienia jakości i zwiększenia społecznej akceptowalności decyzji. Konsultacje z zaangażowanymi grupami społecznymi lub grupami, do których adresowane są decyzje – postrzegane jako stały element procedury ustawodawczej i regulacyjnej – po pierwsze umożliwiają organom państwowym wcześniejsze ustalenie potencjalnych obszarów wymagających udoskonaleń, a po drugie pozwalają wykorzystać zainteresowane organizacje do przekazania decyzji w kręgach ich wpływu.

5.2. Zachęca się rząd i administrację Turcji do angażowania społeczeństwa obywatelskiego, także mniejszości, w proces formalnego ustrukturyzowanego kształtowania opinii na temat polityki poprzez powołanie rady społeczno-gospodarczej i do zapisania tego w konstytucji w ramach procesu reformy konstytucyjnej.

5.3. Przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego mieli wrażenie, że ich komunikacja z członkami i opinią publiczną w czasie misji informacyjnej była bardzo ograniczona. Twierdzili, że dostęp do prasy jest utrudniony czy praktycznie niemożliwy ze względu na niekiedy oligopolistyczną strukturę mediów, a często również zdecydowanie jednostronne ukierunkowanie redakcji. Zgłaszali ponadto silne zależności gospodarcze i bezpośrednie wywieranie wpływu na media. Twierdzili także, że powodowało to ograniczenia zarówno w informowaniu o pracy organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jak i w możliwości swobodnego dyskusowania na tematy polityczne, w tym wyrażania krytycznego stanowiska wobec rządu.

5.4. EKES uważa, że brakuje dalszych kroków na rzecz stworzenia wolnego, różnorodnego środowiska medialnego. Należy bezzwłocznie zaprzestać represji wobec dziennikarzy przedstawiających krytyczne poglądy, w tym ich więzienia.

5.5. EKES zajmuje krytyczne stanowisko wobec tymczasowej blokady usług mikroblogowych Twitter. Rząd turecki powinien wspierać wolność opinii, w tym w mediach społecznościowych, i zezwalać na nią jako na element ożywionej wymiany poglądów w demokracji.

## 6. Ochrona mniejszości w praktyce jako sprawdzian funkcjonowania demokracji

6.1. Należy poważnie potraktować ochronę mniejszości społecznych, jako sprawdzian funkcjonowania demokracji. Należy systematycznie likwidować dyskryminację ze strony organów państwowych, a kwestię dyskryminacji przez strony trzecie rozwiązać przy pomocy środków prawnych i zapobiegać jej poprzez publiczne kampanie edukacyjne. W ramach procesu przystąpienia do UE można by było ułatwić zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w demokratyczne procesy decyzyjne poprzez otwarcie rozdziału 23 (*Sądownictwo i prawa podstawowe*) i rozdziału 24 (*Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo*) i niezwłoczne wdrożenie określonych w nich podstawowych praw i swobód.

6.2. Chociaż określenie kobiet jako mniejszości nie jest trafne, EKES apeluje do Turcji, by stosowała instrumenty ochrony mniejszości do propagowania równości płci. W tym celu Turcja powinna wdrożyć konwencję ONZ o prawach kobiet. Turcja powinna przyjąć za cel polityczny promowanie dziewcząt i kobiet we wszystkich dziedzinach społecznych, zwłaszcza w dostępie do rynku pracy, w tym do służby cywilnej, a także czynnie go realizować. Państwo tureckie powinno wspierać matki znajdujące się w trudnej sytuacji poprzez zapewnianie niezależnego fachowego poradnictwa, by zmniejszyć liczbę nielegalnych aborcji. Trzeba kontynuować i rozwijać sprawdzone praktyki w zakresie współpracy pomiędzy organizacjami praw kobiet a państwem tureckim.

6.3. Turcja powinna nadal dążyć do integracji mniejszości kurdyjskiej jako części społeczeństwa tureckiego i promować kulturę i język Kurdów.

6.4. EKES zwraca się do Turcji, by objęła ochroną przed dyskryminacją i włączyła do społeczeństwa osoby o innej orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej.

6.5. EKES dowiedział się, że w niektórych wypadkach narusza się zasadę państwa świeckiego zapisaną w konstytucji Turcji. W szczególności w oficjalnych dokumentach tożsamości żąda się deklaracji wyznania. Członkowie mniejszości religijnych, w tym alewici, mają nierówne szanse w życiu społecznym i w dostępie do zatrudnienia. Turcja proszona jest o podjęcie dalszych wysiłków na rzecz niedyskryminacyjnego włączenia mniejszości religijnych do społeczeństwa.

## **7. Dialog społeczny jako instrument i wyraz demokracji w życiu zawodowym**

7.1. EKES odnotował niedociągnięcia w zakresie systematycznego włączania pracowników w proces podejmowania odpowiednich decyzji. Związki zawodowe donoszą o przypadkach ograniczania wolności zrzeszania się i zgromadzeń, która jest zasadniczym warunkiem przynależności do związków zawodowych. Ponadto EKES dowiedział się o wywieraniu osobistego nacisku na związkowców, zwłaszcza członków rad zakładowych, co jest sprzeczne ze swobodą zrzeszania się.

7.2. EKES odnotował z zaniepokojeniem niedociągnięcia w zakresie opracowywania i wdrażania środków bezpieczeństwa i higieny pracy, co również przed misją informacyjną prowadziło do wypadków, takich jak wypadek w kopalni w Somie w maju 2014 r. Komitet wzywa turecki rząd i administrację, by przy udziale pracowników rozwijały zabezpieczenia chroniące życie i bezpieczeństwo pracowników i zapewniały ich powszechne wdrożenie.

## **8. Samorząd lokalny jako instrument demokracji uczestniczącej**

8.1. W niektórych miejscach w Turcji zasadę samorządności lokalnej można nadal określić mianem procesu wzajemnego uczenia się, podczas którego konieczne jest stopniowe określenie i skonkretyzowanie roli i uprawnień różnych organów władzy. EKES odnotowuje, że pionowy rozdział władz stosowany jest w Turcji także jako narzędzie tworzenia powiązań struktur państwowych z grupami społecznymi. Zauważa ponadto, że procesy demokratyczne powinny być silniej utrwalone na szczeblu lokalnym i regionalnym. Może to być jeszcze jedna okazja do włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego mających bezpośrednie powiązania lokalne w polityczny proces decyzyjny, na przykład za pośrednictwem świadomych obywateli i niezależnych doradców.

## **9. Ogólne warunki społeczne niezbędne dla istnienia organizacji społeczeństwa obywatelskiego**

9.1. Państwo i media mogłyby czynić więcej, by krzewić w społeczeństwie zrozumienie dla różnorodności grup społecznych, a także uświadamić potrzebę istnienia organizacji społeczeństwa obywatelskiego i grup interesów, tak by mniejszości postrzegane były jako uprawniona i wzbogacająca część społeczeństwa tureckiego.

9.2. Profesjonalna działalność i rozwój organizacji społeczeństwa obywatelskiego wymagają realizowanej w praktyce pluralistycznej i partycypacyjnej struktury społecznej. Zależy to nie tylko od posiadania mechanizmu instytucjonalnego, który pozwoliłby organizacjom społeczeństwa obywatelskiego działać legalnie, lecz również od zapewnienia praktycznych warunków ramowych dla ich zaangażowania. Oprócz indywidualnego przekonania o słuszności realizowanych interesów i wartości wolontariat zależy również od tego, czy poszczególne osoby spotykają się z uznaniem za ich zaangażowanie.

9.3. Podczas rozmów z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego dano wyraz poczuciu, że zamiast uzasadnionej reprezentacji interesów toczy się nierówna walka z władzami. Niepokojące było używanie niekiedy określeń przywołujących na myśl sprzeciw, nieufność i opór wobec sił społecznych lub państwowych. Ta postawa nie sprzyja wzajemnemu zrozumieniu lub osiągnięciu znaczącego postępu poprzez obopólne zmiany i grozi podziałami grup społecznych w Turcji.

9.4. Zachęca się władze i organizacje społeczeństwa obywatelskiego do nawiązania dialogu i rozmów trójstronnych z ich europejskimi organizacjami partnerskimi, aby przewyciężyć klimat nieufności i strachu oraz propagować wzajemny szacunek i zaufanie.

Bruksela, 21 stycznia 2015 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE