C/2026/67

30.1.2026

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Wzmacnianie europejskich wartości w krajach kandydujących poprzez wspieranie sektora usług publicznych i poprawę pozycji partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego

(opinia rozpoznawcza na wniosek duńskiej prezydencji)

(C/2026/67)

Sprawozdawczyni generalna: **Kristina AALTONEN**

Doradczynie i doradcy	Lorenzo TAMBURRINI
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.2.2025
Podstawa prawna	Art. 47 ust. 1 regulaminu wewnętrznego
Wniosek o konsultację	7.2.2025, pismo od duńskiej prezydencji Rady UE
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	9.9.2025
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.10.2025
Sesja plenarna nr	600
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	211/0/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) podkreśla kluczową rolę, jaką w procesie rozszerzenia UE odgrywają partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w krajach kandydujących i państwach członkowskich UE. Ich aktywny udział znacząco wspiera kraje kandydujące w przyjmowaniu uniwersalnych podstawowych wartości Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i Unii Europejskiej (UE): demokracji, praw człowieka, praw pracowniczych i praworządności.

1.2. W kontekście Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej i innych istotnych aspektów EKES przedkłada Komisji Europejskiej następujące zalecenia:

— Należy zapraszać partnerów społecznych z krajów kandydujących w charakterze obserwatorów zarówno do międzysektorowych, jak i sektorowych struktur dialogu społecznego na szczeblu UE i ich udział powinien być finansowany przez Komisję. Umożliwiłoby to wczesne zapoznanie się z praktykami UE i wsparłoby uczenie się.

— Programy i instrumenty finansowania UE powinny być strategicznie ukierunkowane na wzmocnienie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach kandydujących, w tym na pogłębienie dialogu społecznego i obywatelskiego.

— Należy priorytetowo traktować propagowanie i finansowanie partnerstwa i inicjatyw w zakresie wzajemnego uczenia się między partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z państw członkowskich UE i krajów kandydujących w celu wspierania wzajemnej wymiany i budowania zdolności.

— Należy wykorzystywać gwarancję dla młodzieży, plany wzrostu gospodarczego i program reform jako narzędzia wzmacniające dialog społeczny.

— Trzeba aktywnie szukać synergii z innymi podmiotami, w szczególności z Międzynarodową Organizacją Pracy, by dbać o spójność, unikać powielania wysiłków i wzmocnić oddziaływanie unijnego wsparcia dla dialogu społecznego i budowania zdolności w krajach kandydujących.

1.3. EKES podkreśla, że:

— Trzeba uznać partnerów społecznych reprezentujących pracodawców i pracowników, zwłaszcza z sektora usług publicznych, za kluczowe podmioty dla budowania zaufania publicznego, instytucji demokratycznych i skutecznego dialogu społecznego.

— Należy zacieśnić i zinstytucjonalizować współpracę między organami publicznymi a społeczeństwem obywatelskim w ramach przygotowań do akcesji.

— Warto przyjąć podejście EKES-u – pierwszego organu UE, który stosuje zasady stopniowego przystąpienia i włącza kraje kandydujące do UE w swoje prace, wyznaczając członków z krajów kandydujących. Inne inne organy i instytucje UE powinny zastosować się do tej dobrej praktyki.

— Należy zachęcać kraje kandydujące do włączania partnerów społecznych i odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego do komitetów monitorujących, gdyż poprawi to wdrażanie, koordynację i monitorowanie procesu, a przy tym zapewni regularną ocenę reprezentatywności.

2. **Uwagi ogólne**

2.1. Proces akcesyjny opiera się na kryteriach przystąpienia (znanych również jako kryteria kopenhaskie) i na wspólnotowym dorobku prawnym. Od krajów kandydujących oczekuje się wykazania, że stworzyły ramy prawne i stabilne instytucje, które gwarantują demokrację, praworządność, prawa człowieka i ochronę mniejszości.

2.2. Wymaganie to wzmacniają międzynarodowe instrumenty i standardy, w tym podstawowe konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dotyczące wolności związkowej (nr 87) ([1]), prawa do rokowań zbiorowych (nr 98) ([2]) i trójstronnych konsultacji (nr 144) ([3]). Konwencje te podkreślają znaczenie uznania partnerów społecznych i zapewnienia zorganizowanego dialogu w krajowych procesach politycznych.

2.3. Rozszerzenie UE nie jest jedynie procesem politycznym i instytucjonalnym, lecz zasadniczo opiera się także na wartościach. Kraje kandydujące muszą dostosować się do uniwersalnych i podstawowych wartości oraz zasad ONZ i UE. Musi to wykraczać poza formalne prawodawstwo i obejmować silne instytucje demokratyczne, prężną aktywność obywatelską oraz dialog społeczny i obywatelski na wszystkich szczeblach.

2.4. Wojna w Ukrainie ukazuje ponownie strategiczne znaczenie rozszerzenia UE jako konieczności geopolitycznej. Jest niezbędne, aby sąsiednie państwa przyłączyły się do demokratycznego porządku światowego i europejskiego, opartego na zasadach, prawie międzynarodowym, multilateralizmie i ideach zapisanych w Karcie Narodów Zjednoczonych.

2.5. EKES zachęca Komisję Europejską i inne instytucje do wskazywania i popularyzacji najlepszych praktyk z poprzednich i obecnych rund rozszerzeń, m.in. do określenia:

— jak pracodawcy sektora usług publicznych i związki zawodowe konstruktywnie wspierali procesy reform i rozwój instytucjonalny;

— jak współpraca między społeczeństwem obywatelskim a administracją publiczną przyczyniła się do zwiększenia przejrzystości i rozliczalności publicznej oraz zwalczania korupcji;

— jak mechanizmy dialogu społecznego i obywatelskiego przyczyniły się do obrony praw podstawowych i wzmocnienia instytucji demokratycznych.

([1]) Konwencja MOP nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych.
([2]) Konwencja MOP nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych.
([3]) Konwencja MOP nr 144 dotycząca trójstronnych konsultacji w zakresie wprowadzenia w życie międzynarodowych norm w sprawie pracy.

2.6. EKES wzywa Komisję, aby zajęła się ewidentnymi próbami ograniczania przestrzeni obywatelskiej i osłabiania niezależnych mediów oraz aby w bardziej widoczny sposób odzwierciedliła te kwestie w strategii rozszerzenia i sprawozdaniach krajowych. Pożądane byłoby ujęcie wszystkich krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących do UE w sprawozdaniach na temat praworządności i praw podstawowych.

3. **Wspieranie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego**

3.1. EKES odsyła do swoich wcześniejszych opinii w sprawie praworządności i wartości demokratycznych, w których podkreślono znaczenie znaczącego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego ([4]), a także ponownie wskazuje na kluczową rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego w demokracji ([5]). Podkreśla zasadniczą rolę społeczeństwa obywatelskiego w zapewnianiu przejrzystości i rozliczalności w unijnym procesie sprawozdawczości na temat praworządności oraz wzywa do angażowania społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach w celu zwiększenia legitymacji demokratycznej i dokładności. Społeczeństwo obywatelskie pełni istotną demokratyczną funkcję wzmacniania głosu obywateli i ochrony praw – EKES wzywa zatem UE, by zwiększyła swe wsparcie poprzez finansowanie, zabezpieczenia i zmniejszenie obciążeń w celu wzmocnienia jego oddziaływania i odporności.

3.2. EKES odsyła również do swoich wcześniejszych opinii w sprawie dialogu społecznego, dialogu obywatelskiego i demokracji uczestniczącej oraz zaangażowania młodzieży w dialog społeczny i obywatelski ([6]). Podkreśla znaczenie ożywionego dialogu społecznego dla kształtowania sprawiedliwej polityki gospodarczej i społecznej. Wzywa do wzmocnienia rokowań zbiorowych, konstruktywnego trójstronnego zaangażowania i wsparcia dla ram na szczeblu krajowym. Należy ustanowić i wdrożyć przejrzyste, zinstytucjonalizowane struktury uczestnictwa i konsultacji. EKES apeluje o opracowanie ambitniejszej unijnej strategii dialogu obywatelskiego, obejmującej plan działania, roczną tablicę wyników i panele obywatelskie, aby wzmocnić demokrację uczestniczącą i skutecznie wdrożyć art. 11 TUE. Podkreśla potrzebę zadbania o znaczący udział młodzieży w dialogu społecznym i obywatelskim oraz wzywa do inkluzywnego kształtowania polityki oraz strukturalnego angażowania i wspierania słabszych grup młodzieży. Ponownie podkreśla również znaczenie umocnienia//trwałego nawiązania//utrwalenia dialogu obywatelskiego i społecznego w krajach kandydujących za pomocą kompleksowych ram prawnych.

3.3. Wspólne komitety konsultacyjne (WKK) zapewniają skuteczne platformy wspierania wzajemnego uczenia się, dialogu obywatelskiego i współpracy pilotażowej. Odgrywają ważną rolę w monitorowaniu negocjacji w sprawie przystąpienia do UE i we wspieraniu dialogu instytucjonalnego z organami UE.

3.4. EKES wzywa instytucje UE do przyjęcia strategicznego i inkluzywnego podejścia do przyszłych rozszerzeń. Wolne i niezależne społeczeństwo obywatelskie ma zasadnicze znaczenie dla ochrony demokracji, w szczególności dla ochrony podstawowych praw i wolności oraz przeciwdziałania wzrostowi populizmu. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie działa w interesie społeczeństwa za pomocą środków demokratycznych i może wypełnić lukę między instytucjami rządowymi a zwykłymi obywatelami. Zapewnia przestrzeń, w której ludzie mogą wyrażać swoje obawy, domagać się swoich praw i prowadzić aktywność obywatelską bez przemocy. Społeczeństwo obywatelskie opiera się na wspólnych wartościach i przedstawia opinie różnych społeczności, w tym tych najsłabszych.

3.5. EKES wzywa do skuteczniejszego wykorzystywania istniejących instrumentów UE, takich jak Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III), by wspierać podmioty demokratyczne w krajach kandydujących – w tym do wykorzystywania mechanizmów przekazywania środków z dotacji w celu dotarcia do wszystkich obszarów i do słabszych grup społecznych.

([4]) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Ocena rocznych sprawozdań Komisji Europejskiej na temat praworządności w Unii Europejskiej (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C, C/2025/1184, 21.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/1184/oj).

([5]) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wsparcie i finansowanie społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie praw podstawowych, praworządności i demokracji" (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C, C/2023/861, 8.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/861/oj).

([6]) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie wzmacniania dialogu społecznego w Unii Europejskiej" (COM(2023) 38 final – 2023/0012 (NLE)) oraz „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Wzmacnianie dialogu społecznego w Unii Europejskiej: wykorzystanie jego pełnego potencjału do zarządzania sprawiedliwymi transformacjami«" (COM(2023) 40 final) (Dz.U. C 228 z 29.6.2023, s. 87); Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wzmocnienie dialogu obywatelskiego i demokracji uczestniczącej w UE: kierunki działań" (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji belgijskiej) (Dz.U. C, C/2024/2481, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2481/oj); Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Zaangażowanie młodzieży w dialog społeczny i obywatelski w regionie śródziemnomorskim (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C, C/2025/1189, 21.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/1189/oj); Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Znaczenie instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego i społecznego w krajach kandydujących do UE i krajach partnerskich (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C, C/2025/5152, 28.10.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/5152/oj).

3.6. Obejmuje to także ukierunkowane wsparcie dla partnerów społecznych, w tym w sektorze usług publicznych, i dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz opracowanie programów budowania zdolności, które poprzez partnerstwo, dialog i zaangażowanie obywatelskie promują wartości uniwersalne i europejskie.

3.7. EKES zaleca, by w kolejnych WRF priorytetowo traktować finansowanie platform ułatwiających współpracę transnarodową między partnerami społecznymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich UE i krajach kandydujących. Partnerstwa te mogą sprzyjać wymianie wiedzy, wzajemnemu wsparciu i wspólnemu zaangażowaniu na rzecz europejskich wartości. Dobrym przykładem jest zrównoważona sieć mobilności miejskiej CIVINET Słowenia–Chorwacja–Europa Południowo-Wschodnia ([7]).

4. **Usługi publiczne jako podstawa demokracji i zaufania**

4.1. Proces dostosowywania się krajów kandydujących do wspólnych zasad demokratycznych i unijnych wartości wymaga szerokiego zaangażowania społecznego. Pracodawcy i pracownicy sektora publicznego, ściśle współpracujący ze społeczeństwem obywatelskim, nie są tylko podmiotami wdrażającymi, ale także pełnią funkcję transformacyjną, gdyż kształtują, wdrażają, monitorują i oceniają strategie polityczne. Ich aktywne i zorganizowane zaangażowanie jest konieczne, aby normy demokratyczne, prawa człowieka i praworządność skutecznie przyjęły się w instytucjach i życiu codziennym.

4.2. W tym kontekście EKES podkreśla, że dobrze funkcjonujący i oparty na prawach sektor publiczny, z zaangażowanymi i kompetentnymi pracodawcami i pracownikami, ma zasadnicze znaczenie dla ugruntowania tych wartości w praktyce. Należy ustanowić i wdrożyć przejrzyste, zinstytucjonalizowane struktury uczestnictwa i konsultacji.

4.3. Przejrzyste, profesjonalne i odpowiedzialne usługi publiczne są kluczowe dla budowania i utrzymania zaufania obywateli do instytucji politycznych i administracyjnych. To właśnie poprzez instytucje publiczne wdrażane są najważniejsze elementy życia demokratycznego – dostęp do wymiaru sprawiedliwości, równe traktowanie, świadczenie usług. I dzięki tym instytucjom społeczeństwo faktycznie tych elementów doświadcza.

4.4. Organizacje pracodawców i związki zawodowe poprzez zorganizowany dialog społeczny przyczyniają się do promowania godnych warunków pracy, zarządzania sprzyjającego włączeniu społecznemu, poszanowania praw pracowniczych i praworządności. Ich rola w kształtowaniu i świadczeniu usług publicznych wspiera przestawienie się na podstawowe wartości Unii Europejskiej.

4.5. Jednocześnie współpraca między organami publicznymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego jest nieodzowna dla zapewnienia otwartości, uczestnictwa obywatelskiego i rozliczalności w sprawowaniu rządów. Należy więc aktywnie wspierać tę współpracę i nadać jej zinstytucjonalizowaną formę jako stałemu narzędziu wspierania odporności demokratycznej i spójności społecznej w krajach kandydujących.

4.6. Trzeba zwrócić szczególną uwagę na współpracę między sektorami publicznymi państw kandydujących i państw członkowskich UE, w tym na wspólne projekty, szkolenia i wzajemne uczenie się, które pomagają rozwijać zdolności w zakresie demokracji i profesjonalne struktury administracji.

4.7. EKES podkreśla, że systemy edukacji są kamieniem węgielnym odporności demokratycznej i kluczowym narzędziem promowania praworządności, praw podstawowych i inkluzywnego obywatelstwa. Nauczycielki i nauczyciele odgrywają pierwszoplanową rolę w tym procesie. W wielu wschodnich krajach sąsiedzkich, w szczególności w krajach ze spuścizną po Związku Radzieckim, znaczna liczba pracowników pedagogicznych została początkowo wykształcona w ramach scentralizowanych, autorytarnych modeli pedagogicznych. Systemy te rzadko kładły nacisk na krytyczne myślenie, pluralizm lub uczestnictwo demokratyczne. W związku z tym EKES wzywa Komisję i organy krajowe do nadania wysokiego priorytetu, zarówno w ramach obecnych, jak i przyszłych programów IPA, stałemu rozwojowi zawodowemu nauczycielek i nauczycieli, ze szczególnym uwzględnieniem edukacji obywatelskiej, wartości demokratycznych i praw człowieka. Jest to zgodne z celami szczegółowymi rozporządzenia w sprawie IPA ([8]), które obejmują wspieranie demokratycznych rządów i poszanowania praw podstawowych, a także promowanie edukacji włączającej i zatrudnienia, zwłaszcza wśród ludzi młodych. EKES apeluje, by w stosownych przypadkach do osiągnięcia tych celów korzystać z programu Erasmus+ i innych odpowiednich programów unijnych.

([7]) https://civinet-slohr.eu/hr/english/.

([8]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1529 z dnia 15 września 2021 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III) (Dz.U. L 330 z 20.9.2021, s. 1).

4.8. EKES podkreśla również znaczenie kształcenia pozaformalnego, które wzmacnia pozycję obywateli, społeczeństwa obywatelskiego i instytucji publicznych poprzez budowanie umiejętności, wspieranie wartości demokratycznych i zwiększanie aktywności obywatelskiej. Takie kształcenie promuje pluralistyczny dialog, wzmacnia spójność społeczną i wspiera przejrzyste sprawowanie rządów – kluczowe w procesie przystąpienia do UE.

4.9. EKES podkreśla potrzebę ochrony i promowania autonomii zawodowej nauczycielek i nauczycieli, w tym wolności pedagogicznej i niezależności instytucjonalnej. Autonomia jest warunkiem wstępnym umożliwiającym im krzewienie podczas zajęć otwartego dialogu, krytycznego myślenia i świadomości na temat praw. EKES wzywa Komisję do aktywnego wspierania reform gwarantujących wolność akademicką i autonomię zawodową, chroniących nauczycielki i nauczycieli przed odwetem oraz zapewniających konstruktywne zaangażowanie pracowników dydaktycznych w opracowywanie polityki edukacyjnej. Autonomia zawodowa nauczycielek i nauczycieli ma zasadnicze znaczenie dla budowania kultury demokratycznej i zaufania instytucjonalnego.

Bruksela, dnia 23 października 2025 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Séamus BOLAND