



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

 www.pozytek.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**MARZENA
MENDZA-DROZD**

**ZAGADNIENIE KONSULTACJI
SPOŁECZNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ**

**ANALIZA WYBRANYCH INSTYTUCJI I
DOKUMENTÓW**

Opracowanie powstało w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Warszawa, sierpień 2010



pracownia badań
i innowacji
społecznych

stocznia

 **MillwardBrown**
SMG/KRC

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie.....	3
2. Unia Europejska – unikalny organizm.....	4
3. Kluczowe instytucje Unii Europejskiej	5
Rada Unii Europejskiej.....	5
Komisja Europejska.....	6
Parlament Europejski	7
4. Konsultacje społeczne w UE – podstawy	8
5. Konsultacje w Radzie	18
6. Konsultacje w Komisji Europejskiej.....	18
7. Konsultacje w Parlamencie Europejskim	28
8. Instytucje doradcze Rady, KE i PE	32
Komitet Regionów	32
Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.....	33
8. Zagadnienie reprezentatywności.....	36
9. Ocena organizacji.....	37
10. Podsumowanie	41

Marzena Mendza-Drozd, członkini Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„Pozostaje skądinąd, i będzie to wyzwaniem dla europejskiej demokracji na najbliższe lata, uzupełnić zarządzanie opierające się na systemie regulacji o prawdziwe procesy reprezentacji i demokratycznej kontroli, opierające się na uczestnictwie obywateli”¹

Daniel Cohn-Bendit

1. WPROWADZENIE

Unię Europejską stanowi 27 państw członkowskich, a liczba jej obywateli przekroczyła w lipcu 2010 roku 500 milionów. Przyjmuje się, że obowiązują w niej 23 oficjalne języki urzędowe. Już na podstawie tych danych (pomijając np. kwestie zróżnicowania etnicznego) można stwierdzić, że tradycyjne metody zarządzania takim podmiotem muszą napotykać na ogromne trudności. O ile bowiem na poziomie państw członkowskich wszelkie próby włączenia obywateli w proces czy to stanowienia prawa, czy definiowania strategicznych kierunków rozwoju stanowią skomplikowany problem dla rządzących i ich aparatu administracyjnego, to przy stopniu złożoności, z którym mamy do czynienia na poziomie Unii Europejskiej, można już mówić o prawdziwym wyzwaniu.

Z drugiej jednak strony, jeśli rozwiązania przyjęte w Unii okazują się praktycznie wykonalne i efektywne, przeniesienie ich na grunt krajowy może okazać się proste, a ich funkcjonowanie w mniej złożonych warunkach ma szansę przynieść lepsze efekty.

Po części z tego właśnie założenia bierze się przekonanie, że analiza przyjętych w Unii Europejskiej rozwiązań - w tym wypadku dotyczących procesu konsultacji społecznych - a także wskazanie ich słabych punktów oraz problemów z ich stosowaniem, może być przydatne przy poszukiwaniu pomysłów, które można by zastosować w Polsce.

Czym są w tym opracowaniu konsultacje społeczne? „Są sposobem uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od podmiotów (instytucji lub osób), których w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań”². W tym opracowaniu nacisk położony jest na udział organizacji pozarządowych w konsultacjach społecznych w Unii Europejskiej, choć dla zobrazowania całości przyjętych rozwiązań nie da się uniknąć odniesień do innych podmiotów (np. partnerów społecznych). Wydaje się także, że wskazanie roli ekspertów i lobbystów w procesie tworzenia prawa i wypracowywaniu dokumentów strategicznych oraz zasygnalizowanie problemów związanych z ich udziałem w tym procesie może przynieść pewne pomysły do wykorzystania w Polsce, a także zwrócić uwagę na ewentualne problemy pojawiające się przy nie dość precyzyjnym sformułowaniu zasad konsultacji.

¹ „Co robić?” Daniel Cohn-Bendit, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Seria publicystyczna 3.

² „Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej”, D. Długosz, J.J. Wygnański, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.

2. UNIA EUROPEJSKA – UNIKALNY ORGANIZM

Jacques Delors, były przewodniczący Komisji Europejskiej, określił kiedyś Unię Europejską jako „niezidentyfikowany obiekt polityczny”. Zasadność tego określenia wynika głównie z faktu, że we współczesnym świecie trudno byłoby wskazać podobny organizm. I to zarówno w sensie konstrukcyjnym, jak w zakresie praktycznych sposobów funkcjonowania. Nie da się bowiem przywołać żadnego modelu instytucjonalnego, który odpowiadałby modelowi UE.

W swojej konstrukcji (i instytucjach) Unia Europejska przypomina nieco podmioty znane z funkcjonowania państw narodowych. Jednak sama Unia nie jest państwem, a Komisja Europejska nie jest rządem w tradycyjnym rozumieniu. Tym bardziej nie jest rządem Rada Europejska, bo choć skupia szefów rządów krajowych, to sposób jej funkcjonowania w niczym nie przypomina praktyk znanych z państw narodowych. O podobieństwach w największym stopniu można mówić w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego – i procedura wyborów, i sposób jego działania dają się porównać z funkcjonowaniem parlamentów krajowych, choć różnice w metodzie konstruowania „klubów” mają swoje znaczenie i wagę. Jednakże „żadna międzynarodowa organizacja, poza Wspólnotą Europejską, nie ma: Rady Ministrów, gdzie zasiadają przedstawiciele państw członkowskich; wielonarodowego Parlamentu wyłanianego w wyborach bezpośrednich; niezależnej od państw członkowskich instytucji dysponującej wyłącznością inicjatywy ustawodawczej, czyli Komisji Europejskiej; Trybunału Sprawiedliwości, którego orzecznictwo staje się obowiązujące dla wszystkich sądów”.³

Państwa tworzące Unię Europejską nie zrzekają się swojej suwerenności, a jedynie przekazują kompetencję wykonywania suwerenności organom ponadnarodowym. Te kompetencje mogą mieć różny charakter:

- kompetencje wyłączne - w których pierwszeństwo posiada Unia i jej instytucje (funkcjonowanie rynku wewnętrznego, unia celna, polityka monetarna krajów, które przyjęły walutę euro, zasoby morskie i polityka rybołówstwa, wspólna polityka handlowa);
- kompetencje dzielone - w których Unia i państwa członkowskie wspólnie stanowią prawo (wspólny rynek, polityka społeczna - w zakresie spraw wymienionych w Traktacie, spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna, rolnictwo i połów ryb (wyłączając zasoby morskie), ochrona środowiska, ochrona konsumentów, transport, sieci, drogi i połączenia transeuropejskie, energia, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ochrona zdrowia i bezpieczeństwo publiczne w zakresie spraw wymienionych w Traktacie);
- kompetencje wspomagające - których charakter jest uzupełniający - bez harmonizacji prawa (ochrona i polepszanie ludzkiego zdrowia, przemysł, kultura, turystyka, edukacja, młodzież, sport i doradztwo zawodowe, ochrona obywatelska, współpraca administracyjna).

Z tego unikalnego charakteru Unii Europejskiej wynikają oczywiste konsekwencje. Z jednej strony decyzje podejmowane na poziomie Unii Europejskiej mają wpływ na funkcjonowanie państw członkowskich i ich obywateli. Z drugiej strony sposób podejmowania tych decyzji może (i wielokrotnie tak się dzieje) budzić wątpliwości co do jego klarowności i zrozumiałości. „Unia Europejska – rozumiana jako sieć decyzji, reguł i

³ „Europa dla wszystkich” Philippe de Schoutheete, PAI Wydawnictwo INTERPRESS, Warszawa 1999.

instytucji, które mają realizować założone cele – stanowi złożoną i wielozadaniową strukturę⁴. W tej sieci powiązań uczestniczy wiele podmiotów: decydenci, administracja (unijna, krajowa, regionalna), partnerzy społeczni, podmioty prywatne, eksperci, lobbyści i organizacje pozarządowe.

Swoisty charakter Unii Europejskiej wymusza określone metody działania i rodzaje praktycznych rozwiązań, przyjmowanych przez poszczególne instytucje unijne we własnym zakresie lub w wyniku zewnętrznych nacisków, w tym opinii publicznej. Bo choć UE jest jedynym chyba przykładem działającej demokracji ponadnarodowej, to głosy podnoszące argument o występującym deficycie demokracji i zbyt dużym dystansie dzielącym instytucje unijne od obywateli europejskich pojawiają się często, a wyniki referendum (francuskiego, holenderskiego i irlandzkiego) dały tego bardzo wyraźny dowód.

I choć z drugiej strony padają argumenty, że Parlament Europejski wybierany jest w powszechnych wyborach, Rada Europejska skupia szefów demokratycznie wybranych rządów, a członków Komisji Europejskiej desygnuje Rada przy akceptacji Parlamentu, to jednak technokratyczny charakter decyzji podejmowanych w Unii ogranicza możliwość włączenia się „zwykłych” obywateli w proces ich tworzenia i monitorowania. „Przeniknąć labirynty konstrukcji europejskiej, tyleż obiecującej co rozczarowującej, można tylko wtedy, gdy podąża się za oświeconym przewodnikiem”.⁵

Z tych deficytów, o których w Unii Europejskiej dyskutuje się już od wielu lat, coraz częściej zdają sobie sprawę instytucje unijne. Dlatego podejmują różne działania mające na celu z jednej strony zmniejszenie dystansu dzielącego „Brukselę” od europejskich obywateli, z drugiej zaś włączenie ich do debaty publicznej na tematy istotne dla przyszłości nie tylko polityk europejskich, ale także konstrukcji, jaką jest sama Unia.

3. KLUCZOWE INSTYTUCJE UNII EUROPEJSKIEJ

Wśród instytucji unijnych jako 3 najważniejsze traktuje się: Radę Unii Europejskiej (Rada)⁶, Komisję Europejską (KE) oraz Parlament Europejski (PE).

RADA UNII EUROPEJSKIEJ

Rada składa się z przedstawicieli rządów państw członkowskich. Jej skład zmienia się w zależności od dziedzin będących na porządku dnia, a każde państwo reprezentowane jest przez członka rządu odpowiedzialnego za określoną dziedzinę (sprawy zagraniczne, finanse, sprawy społeczne, transport, rolnictwo itd.). Prace Rady przygotowywane są przez komitet składający się ze stałych przedstawicieli Państw Członkowskich (COREPER); komitet ten z kolei wspomagany jest przez grupy robocze składające się z urzędników administracji krajowych.

⁴ „Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej” pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

⁵ Jacques Delors w „Europa dla wszystkich” Philippe de Schoutheete, PAI Wydawnictwo INTERPRESS, Warszawa 1999.

⁶ Rada Unii Europejskiej jest często mylona z Radą Europejską, która składa się z [głów państw](#) lub [szefów rządów](#) państw członkowskich. Zbiera się dwa razy w ciągu półroczia. Pełniąc funkcję kreacyjną, Rada Europejska m.in. wskazuje, biorąc pod uwagę wynik wyborów do [Parlamentu Europejskiego](#), kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej (wybieranego przez Parlament Europejski), ustala, w porozumieniu z przewodniczącym Komisji, listę komisarzy, mianuje zatwierdzony przez Parlament Europejski skład Komisji. Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczych.

Z zasady decyzje Rady przyjmowane są większością głosów jej członków. Traktat narzuca jednogłówność w ograniczonej liczbie sytuacji. W większości przypadków Rada obraduje większością kwalifikowaną: by wniosek został przyjęty, musi zebrać minimalną liczbę głosów. Każde państwo posiada liczbę głosów określoną w zależności od liczby ludności.

Rada pełni sześć podstawowych obowiązków:

- na podstawie wniosków przedstawionych przez Komisję Rada przyjmuje ustawodawstwo wspólnotowe. W wielu dziedzinach Rada posiada władzę ustawodawczą wspólnie z Parlamentem Europejskim;
- zapewnia koordynację ogólnych polityk gospodarczych Państw Członkowskich;
- zawiera, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, umowy międzynarodowe między Wspólnotą a jednym lub kilkoma państwami bądź organizacjami międzynarodowymi;
- sporządza budżet Unii Europejskiej wspólnie z Parlamentem Europejskim;
- określa wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii Europejskiej na podstawie kierunków wytyczonych przez Radę Europejską;
- koordynuje współpracę między organami sądowymi i siłami policji narodowych w sprawach karnych.⁷

Prezydencję Rady obejmują kolejno wszystkie państwa członkowskie na okres sześciu miesięcy, zgodnie z porządkiem ustalonym przez Radę.

KOMISJA EUROPEJSKA

Komisja Europejska jest organem wykonawczym UE, który opracowuje propozycje nowych aktów prawnych i zarządza na bieżąco wdrażaniem polityki UE i wydatkowaniem unijnych funduszy. Chroniąc interesy Europy jako całości, Komisja dba o to, aby wszystkie państwa członkowskie UE przestrzegały unijnych traktatów i przepisów.

Komisja Europejska realizuje cztery podstawowe zadania:

- posiada praktycznie monopol na inicjatywę ustawodawczą: Komisja odpowiada za sporządzanie wniosków w sprawie nowych aktów ustawodawczych, które przedkłada Parlamentowi i Radzie. Uczestniczy ona ponadto aktywnie w kolejnych etapach procedur legislacyjnych.
- wdraża polityki i wykonuje budżet Unii: Komisja zapewnia zarządzanie i stosowanie budżetu Unii; wdraża polityki i programy przyjęte przez Parlament i Radę.
- czuwa nad wprowadzaniem przepisów prawa wspólnotowego przez osoby prywatne, przez Państwa Członkowskie i przez inne instytucje. Przy sprawowaniu swych kompetencji, Komisja może w szczególności narzucić sankcje osobom prywatnym i przedsiębiorstwom za naruszanie prawa wspólnotowego. Może wszczynać postępowania o przestępstwo przeciwko Państwom Członkowskim, w ramach których wzywa Państwa Członkowskie do naprawienia zaistniałej sytuacji w określonym terminie. Wreszcie, Komisja może złożyć do Trybunału Sprawiedliwości odwołanie w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego przez Państwa Członkowskie lub przez inne instytucje.

⁷ Więcej informacji: <http://www.consilium.europa.eu>

- reprezentuje Wspólnotę: Komisja prowadzi, w imieniu Wspólnot, negocjacje w celu zawarcia umów międzynarodowych z państwami trzecimi lub z organizacjami międzynarodowymi, w powiązaniu z komitetami specjalnymi wyznaczonymi przez Radę oraz w ramach dyrektyw sporządzonych przez Radę.⁸

PARLAMENT EUROPEJSKI

Parlament Europejski składa się z ponad siedmiuset przedstawicieli państw członkowskich, wybranych w wyborach powszechnych bezpośrednich na okres pięciu lat. Liczba przedstawicieli wybranych w każdym państwie członkowskim jest różna w zależności od liczby ludności. Członkowie Parlamentu nie obradują w delegacjach narodowych, tylko zgrupowani są, zgodnie ze swą przynależnością polityczną, w grupach międzynarodowych.

Członkowie Parlamentu rozdzieleni są na wiele komisji i delegacji specjalnych. Sprawozdania sporządzone przez komisje parlamentarne poddawane są głosowaniu na posiedzeniu plenarnym. Posiedzenie to poświęcone jest również interpelacjom skierowanym do Komisji i do Rady, obradom pilnym i oświadczeniom prezydencji. Posiedzenia plenarne są publiczne.

Parlament uczestniczy w tworzeniu wspólnotowych aktów ustawodawczych na różnych szczeblach, w zależności od dziedzin: może zostać poproszony o wydanie opinii niewiążących ([procedura konsultacyjna](#)) lub wiążących ([procedura zgodnej opinii](#)); może narzucić Radzie zatwierdzenie poprawek do wniosków Komisji, przyjętych bezwzględną większością głosów i przejętych przez Komisję ([procedura współpracy](#)); wreszcie, częściej, teksty ustawodawcze przyjmowane są za wspólną zgodą Parlamentu i Rady, a zgoda Parlamentu na tekst końcowy jest niezbędna do jego przyjęcia ([procedura współdecyzji](#)).

Parlament dzieli władzę budżetową z Radą i ma ostateczny głos w sprawie wydatków nieobowiązkowych. Zatwierdza ostatecznie budżet, kontroluje jego wykonanie i udziela absolutorium z jego wykonania.

Komisja ponosi polityczną odpowiedzialność przed Parlamentem. Mianowanie przewodniczącego i członków Komisji podlega wcześniejszemu zatwierdzeniu Parlamentu Europejskiego. Przyjęcie przez Parlament Europejski wniosku o wotum nieufności w sprawie zarządzania Komisji pociąga za sobą równoczesną dymisję wszystkich jej członków.

Z bardziej ogólnego punktu widzenia, Parlament dokonuje kontroli, badając regularnie sprawozdania, które przekazuje mu Komisja. Ponadto parlamentarzyści często przekazują Komisji i Radzie zapytania pisemne i ustne.

W dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej Parlament ma prawo do systematycznej informacji i może przysyłać Radzie zapytania lub zalecenia. Zasięga się jego opinii w kwestii podstawowych aspektów i najważniejszych wyborów w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w kwestii każdego planowanego środka, za wyjątkiem wspólnych stanowisk w dziedzinie współpracy politycznej i sądowej.

⁸ Więcej informacji: <http://www.ec.europa.eu>

Parlament rozpatruje petycje, jakie są do niego kierowane przez obywateli Unii, na tematy należące do obszaru działań Komisji.

Parlament Europejski mianuje Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, upoważnionego do otrzymywania skarg dotyczących przypadków złego administrowania działaniami instytucji bądź organów wspólnotowych.⁹

4. KONSULTACJE SPOŁECZNE W UE – PODSTAWY

Proces tworzenia polityki na poziomie Unii Europejskiej, jak zostało to już zasygnalizowane wyżej, ma charakter złożony, jest wielopoziomowy i wieloetapowy. Głównymi podmiotami, określającymi kierunki rozwoju i zakres tworzonych rozwiązań są oczywiście instytucje unijne, ale też państwa członkowskie oraz urzędnicy administracji unijnej i administracji krajowych. Nie bez znaczenia są także grupy interesu, reprezentujące różne środowiska, sektory czy obszary życia społecznego.

Obserwatorzy i badacze życia instytucji unijnych twierdzą, że pod koniec lat osiemdziesiątych w procesie legislacyjnym wzrosło znaczenie grup interesu i innych podmiotów prowadzących działalność lobbingsową. „Komisja Europejska szacuje, że obecnie w Brukseli funkcjonuje około 2600 różnego rodzaju przedstawicielstw”,¹⁰ w tym stowarzyszenia handlowe i zawodowe, biura prasowe, grupy interesów sektorowych i ponadsektorowych, przedstawicielstwa firm i korporacji transnarodowych, firmy konsultingowe, instytuty badawcze, w tym *think-tanks*. Podaje się, że liczba zatrudnionych lobbystów, konsultantów czy prawników przekracza 15 tysięcy osób. W samym „Parlamencie Europejskim zarejestrowanych jest ponad 4500 grup nacisku i innych podmiotów reprezentujących różne interesy w procesach legislacyjnych”.¹¹ W takiej sytuacji łatwo o brak przejrzystości, jeśli idzie o to, kto *de facto* wpływa na proces tworzenia prawa, jakie ekspertyzy brane są pod uwagę oraz czyje interesy (i dlaczego) zostały uwzględnione w największym stopniu.

Można uznać, że starania o zwiększenie przejrzystości zyskały większą intensywność wraz z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w 1998 roku, kiedy to zakwestionowane zostały metody przyznawania subwencji organizacjom pozarządowym przez Komisję Europejską. Do tej pory finansowanie organizacji społecznych nie rządziło się klarownymi zasadami. W latach 80. niektóre grupy otrzymywały finansowanie z tzw. linii budżetowej A (np. Europejskie Lobby Kobiet), podczas gdy dla innych przeznaczona była kombinacja środków z linii B i środków na projekty. Taka sytuacja po części wynikała z faktu, że UE zaczynała zajmować się nowymi obszarami polityki społecznej, którym brakowało podstaw traktatowych. I chociaż Dyrekcja Generalna ds. zatrudnienia i spraw społecznych KE była zwolennikiem organizacji socjalnych, zaangażowana była jednocześnie w budżetową walkę między różnymi dyrekcjami i Radą (np. w 1994 roku Rada odrzuciła program przeciwko ubóstwu KE, wobec czego Komisja wraz z Parlamentem

⁹ Więcej informacji: <http://www.europarl.europa.eu>

¹⁰ „Rola europejskich grup interesów ekonomicznych w kształtowaniu polityk sektorowych w Unii Europejskiej” U. Kurczewska w: „Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów” pod red. U. Kurczewskiej, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

¹¹ Tamże.

Europejskim zdecydowały o finansowaniu jego części z rezerwy budżetowej). Skutkiem tego finansowanie organizacji pozarządowych było niepewne, niestabilne i pozbawione długofalowej strategii. Taka sytuacja doprowadziła zakwestionowania, w wyniku decyzji Trybunału Sprawiedliwości (Case 106/96) w 1998 roku, sposobu wydawania środków przez KE. W 1996 roku rząd brytyjski, wspierany przez Niemcy, Danię i Radę, podniósł argument o wydawaniu środków bez podstawy prawnej. W wyniku tej skargi Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał swoje orzeczenie, niekorzystne dla KE. W takiej sytuacji KE zdecydowała się na przegląd swoich linii budżetowych i zamrożenie tych, które nie miały podstawy prawnej do wydatkowania. Organizacje społeczne przeżyły poważne trudności. Nie tylko realizacja ich projektów została zagrożona, ale w ogóle ich istnienie stanęło pod znakiem zapytania (wiele z nich właśnie z UE otrzymywało istotny procent środków na funkcjonowanie). W odpowiedzi na ten stan rzeczy organizacje społeczne podjęły swoje działania: próbę mobilizacji NGO-ów w ramach Platformy Socjalnej¹² (utworzonej w połowie lat 90-tych), nagłośnienie sytuacji poprzez tzw. kampanię czerwonej kartki (w sytuacji pojawienia się jakiegokolwiek przedstawiciela UE uczestnicy jednego z istotnych wydarzeń unijnych pokazywali mu czerwoną kartkę) i stworzenie porozumienia z organizacjami działającymi na rzecz rozwoju i praw człowieka. To porozumienie miało dwa cele: po pierwsze - ponowne uruchomienie środków finansowych dla organizacji, po drugie, uporządkowanie kwestii statusu organizacji pozarządowych i ich relacji z instytucjami unijnymi. W jednym z opracowanych dokumentów Platforma pisała: „Obecnie nie ma żadnej podstawy prawnej dla konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Konsultacje są wciąż inicjowane przez poszczególne dyrekcje generalne Komisji Europejskiej, kiedy mają taką potrzebę, bez możliwości opracowywania czegokolwiek wspólnie. Pierwszy, zasadniczy krok ze strony Komisji powinien dotyczyć stworzenia listy międzynarodowych organizacji pozarządowych, z którymi będzie się regularnie konsultować. Tworzenie takiej listy będzie szansą na uregulowanie relacji między tymi organizacjami a Komisją Europejską w postaci formalnego, prawnego instrumentu, określającego prawa i obowiązki każdej ze stron”.¹³ W wyniku presji społecznej część środków budżetowych została odblokowana, a Rada zachęciła PE i KE do znalezienia podstaw prawnych dla ciągle zamrożonych linii finansowania. W latach 1999 i 2000 Platforma, organizacje socjalne i ich sprzymierzeńcy w KE i PE pracowali nad stworzeniem bardziej stabilnych i pewnych podstaw dla współpracy z NGO-sami, czyli instytucjonalizacją dialogu obywatelskiego.

Już Deklaracja 23 Traktatu z Maastricht podkreślała wagę dialogu UE z organizacjami charytatywnymi i fundacjami działającymi w obszarze pomocy społecznej. Ponadto, Rada Mędrców w swoim raporcie na temat przyszłości praw obywatelskich i socjalnych w Europie z 19996 roku stwierdziła, że zarówno dialog społeczny, jak obywatelski (włączający społeczność organizacji pozarządowych), są niezbędne dla promocji praw podstawowych. Komisja PE w 1998 roku przeprowadziła serię wysłuchań publicznych. Jedną z konkluzji była potrzeba stworzenia ustrukturyzowanego dialogu między instytucjami europejskimi a organizacjami pozarządowymi, reprezentowanymi na poziomie europejskim.

W odpowiedzi na postulaty formułowane m.in. przez Platformę odnośnie stworzenia listy organizacji, z którymi KE będzie się konsultować, odpowiedź Komisji była jednoznaczna. Komisja odrzuciła taką możliwość argumentując, że jej zamiarem było zawsze utrzymywanie dialogu, który jest tak otwarty, jak tylko jest to możliwe, bez tworzenia jakiegokolwiek systemu akredytacji.

¹² Platforma Socjalna stała się w tym czasie punktem centralnym jeśli idzie o organizację działań na poziomie państw członkowskich i UE (zachęcała swoje organizacje członkowskie do pisania listów protestacyjnych do członków PE, przedstawicieli Rady i rządów krajowych).

¹³ Za: „Can European Union (EU) Social NGOs Co-operate to Promote EU Social Policy?” R. Geyer w: *Jnl Soc. Pol.*, University Press, Cambridge 2001.

Wynikiem całej sytuacji z 1998 roku było opracowanie przez KE tzw. białej księgi¹⁴ w sprawie sprawowania rządów w Europie (*a white paper on European governance – COM (2001)final*), mającą na celu zapewnienie większej przejrzystości i otwartości procesu podejmowania decyzji oraz demokratyzację przygotowywania ekspertyz. Biała księga proponowała otwarcie procesu tworzenia polityki na włączenie większej liczby obywateli i organizacji. Pisano w niej wyraźnie: „wprowadzenie zmiany wymaga wysiłku od wszystkich instytucji, rządu centralnego, regionów, miast i społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich”¹⁵.

Biała księga wskazywała także pięć zasad tzw. dobrego rządzenia (sprawowania rządów):

- 1. Otwartość.** Instytucje powinny pracować w sposób bardziej otwarty, [...] aktywnie informować o działaniach UE i podejmowanych decyzjach. Powinny używać języka zrozumiałego dla ogółu obywateli [...].
- 2. Partycypacja.** Jakość, odpowiedniość i skuteczność polityk unijnych zależy od zapewnienia szerokiej partycypacji partnerów społecznych w pełnym cyklu tworzenia polityki – od konceptualizacji do implementacji [...].
- 3. Odpowiedzialność.** Potrzebne jest jasne przedstawienie roli poszczególnych instytucji Unii w procesach legislacji i realizacji polityki UE [...].
- 4. Efektywność.** Polityki publiczne powinny być skuteczne i aktualne, dostarczać potrzebnych (rozwiązań) w oparciu o jasno sformułowane cele, ocenę przyszłych skutków, i jeśli to możliwe – minionych doświadczeń [...].
- 5. Spójność.** Polityki publiczne i działania powinny być ze sobą spójne i zrozumiałe [...]. Spójność wymaga (skutecznego) przywództwa politycznego i większej odpowiedzialności ze strony instytucji (europejskich) [...].

¹⁶

Propozycje zawarte w białej księdze, poddane konsultacjom społecznym, dotyczyły m.in. kwestii *większego zaangażowania i otwartości* (aktualne, publikowane on-line informacje o przygotowywanych działaniach, uwzględniające wszystkie etapy podejmowania decyzji, stworzenie i publikacja minimalnych standardów konsultacji w sprawach polityk UE, ustanowienie umów partnerskich w określonych dziedzinach, wykraczających poza standardy minimalne, dające Komisji szansę na dodatkowe konsultacje z reprezentatywnymi organizacjami).

W białej księdze napisano także: „Komisja już konsultuje się z zainteresowanymi stronami, wykorzystując różnorodne instrumenty, takie jak Zielone¹⁷ i Białe księgi, komunikaty, komitety doradcze, panele biznesowe i konsultacje *ad hoc*. Co więcej, Komisja rozwija konsultacje on-line dzięki inicjatywie *interaktywne tworzenie polityki*. Takie konsultacje pomagają Komisji i innym instytucjom dokonywać wyborów pomiędzy konkurencyjnymi oczekiwaniami i priorytetami oraz w rozwijaniu długoterminowej perspektywy politycznej.

¹⁴ Białe księgi zawierają zestaw wniosków wspólnotowego działania w konkretnej dziedzinie. Stanowią one niekiedy ciąg dalszy Zielonych ksiąg, których celem jest wszczęcie procesu konsultacyjnego na szczeblu europejskim. Gdy Biała księga spotyka się z przychylnym przyjęciem Rady, może wówczas doprowadzić, w razie potrzeby, do stworzenia programu działania Unii w określonej dziedzinie.

¹⁵ European governance – a white paper, COM (2001)428 final.

¹⁶ Dialog obywatelski w Unii Europejskiej, K.Wódz, www.cpsdialog.pl/files/.../Wodz%20-%20dialog%20obywatelski.doc

¹⁷ Zielone księgi (wprowadzone w 1984 roku) mają na celu wywołanie refleksji i rozpoczęcie konsultacji na szczeblu europejskim na określony temat. Konsultacje zapoczątkowane przez Zieloną księgę mogą później doprowadzić do publikacji Białej księgi, która zaproponuje zestaw konkretnych środków działania wspólnotowego.

Partycypacja nie odnosi się do instytucjonalizacji protestu, ale do bardziej efektywnego tworzenia polityki opartej na wczesnych konsultacjach i wcześniejszych doświadczeniach¹⁸.

Jako **przykład konsultacji** prowadzonych przez Komisję, biała księga podała dyskusje nad pakietem telekomunikacyjnym:

- 1998-1999 - zlecenie serii studiów i analiz w zakresie rynku telekomunikacyjnego, zakończone warsztatem prezentującym wyniki i dyskusją nad nimi,
- Maj/ czerwiec 1999 - dokument roboczy w sprawie priorytetów reformy rynku telekomunikacyjnego do konsultacji publicznych,
- Listopad 1999 – Komunikat – przegląd określający generalne kierunki zmian i zapraszający do zgłaszania komentarzy,
- Styczeń 2000 – dwudniowe wysłuchanie publiczne dla 550 uczestników,
- Kwiecień 2000 – Komunikat w sprawie uwag zebranych na temat przeglądu z listopada 1999 roku,
- Maj 2000 – wstępna wersja legislacyjna zawierająca 5 dokumentów (do szybkiej konsultacji),
- Lipiec 2000 – przyjęcie pakietu propozycji przez Komisję i przekazanie do dyskusji Rady i Parlamentu Europejskiego.

W białej księdze Komisja wskazała także podstawowy jej zdaniem problem, jakim w UE jest brak jasności co do tego, jak konsultacje są prowadzone i kogo słuchają instytucje unijne. Przypomniała, że sama KE prowadzi prawie 700 ciał konsultacyjnych w wielu obszarach polityki. Komisja przyznała, że może to powodować zamęt i zadeklarowała, że jako pierwszy krok opublikuje przegląd istniejących sektorowych ciał konsultacyjnych. W białej księdze zawarta została także obietnica opracowania do końca 2001 roku minimalnych standardów konsultacji.

W ślad za białą księgą Komisja opublikowała – wspomniany wyżej – Komunikat dotyczący interaktywnego tworzenia polityki (COM (2001) 1014). Jego celem było udoskonalenie metod rządzenia poprzez wykorzystanie Internetu dla zbierania i analizowania napływających uwag w czasie tworzenia prawa.

Równolegle stworzona została strona do konsultacji, tzw. CONECCS (od: Consultation, the European Commission and Civil Society)¹⁹ - baza danych zawierająca informacje o formalnych ciałach konsultacyjnych. Jej celem było zapewnienie informacji o komitetach i innych ciałach, dzięki uczestnictwu w których organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą brać udział w konsultacjach.

Właściwie w tym samym czasie Komisja opublikowała kolejny Komunikat (COM (2002)704 pn. „Ku wzmocnieniu kultury konsultacji i dialogu, ogólne wytyczne i minimalne standardy dla konsultacji zainteresowanych stron” (*Towards a reinforced culture of consultation and dialogue, general principles and minimum standards for consultation of interested parties*). W tym komunikacie Komisja napisała: „Szerokie konsultacje nie są nowym zjawiskiem. W istocie KE ma długą tradycję konsultowania się z zainteresowanymi stronami w czasie tworzenia swoich polityk. Jednakże aż do tej chwili nie było wspólnego dla całej Komisji podejścia do tego, jak podejmować takie konsultacje. Każdy z departamentów miał swoje własne mechanizmy i metody konsultowania się z odpowiednimi grupami. I choć można podać wiele przykładów

¹⁸ Tamże.

¹⁹ 21 marca 2007 komisja przyjęła komunikat powstały w następstwie zielonej księgi w sprawie „europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości” (com (2007)127). W wyniku podjętych działań komisja zdecydowała o stworzeniu wiosną 2008 roku [VOLUNTARY REGISTER FOR INTEREST REPRESENTATIVES](#). Z związku z tym dotychczasowa baza coneccs został zamknięta.

dobrych relacji między Komisją a tymi grupami, to jednak zarówno w samej KE, jak wśród tych, z którymi konsultacje były prowadzone, panuje pogląd, że proces ten powinien być bardziej spójny”²⁰.

Komisja wskazała wyraźnie, że choć istnieją zinstytucjonalizowane ciała powołane specjalnie do tego, aby pomagać w pracach legislacyjnych, to możliwy jest bezpośredni kontakt między KE a zainteresowanymi grupami. W rzeczywistości szerokie konsultacje są jednym z obowiązków Komisji, na co wskazuje Traktat Amsterdamski, który mówi: „Komisja powinna prowadzić szerokie konsultacje przed zaproponowaniem rozwiązań prawnych”²¹.

Nie ma zatem, zdaniem Komisji, sprzeczności pomiędzy szerokimi konsultacjami a konceptem demokracji przedstawicielskiej. Trzeba jednak pamiętać o tym, co PE zaznaczył w swojej rezolucji odnośnie Białej Księgi „Konsultacje z zainteresowanymi stronami (...) mogą tylko uzupełniać, a nie zastępować ciała, posiadające demokratyczną legitymację; tylko Rada i Parlament, jako współlegislatorzy, mogą ponosić odpowiedzialność za procedury legislacyjne”. Nie zmienia to jednak faktu, że Komisja – jak stwierdziła w Komunikacie – zamierza kontynuować otwarte podejście. Zatem każdy obywatel, przedsiębiorstwo czy stowarzyszenie ma nadal możliwość dostarczyć Komisji swoje uwagi. Innymi słowy, intencją Komisji nie było (i nie jest) stworzenie nowych, biurokratycznych barier, które mogłyby ograniczyć liczbę tych, którzy mają wolę uczestniczyć w procesie konsultacji.

We wspomnianym Komunikacie Komisja wskazuje także generalne zasady i minimalne standardy konsultacji, które stanowią kluczowy element tego dokumentu oraz następnych działań podejmowanych przez KE.

„Zasady ogólne:

Partycypacja: „Komisja jest zobowiązana do stosowania podejścia inkluzywnego zarówno w trakcie prac nad tworzeniem jak i wdrażaniem polityk unijnych [...]. Komisja jest zobowiązana do konsultowania tak szeroko, jak to jest możliwe, większości inicjatyw [...], zwłaszcza propozycji legislacyjnych”.

Otwartość i odpowiedzialność: „Komisja wyraża przekonanie, że administrowanie i tworzenie polityki unijnej [...] powinno być czytelne dla opinii publicznej. Ta reguła dotyczy w sposób szczególny procesu konsultacji, który przebiega na styku zróżnicowanych interesów społecznych. Komisja powinna prowadzić konsultacje w sposób przejrzysty, zarówno dla tych, którzy w nich uczestniczą [...], jak i dla szerszej publiczności. Powinno być jasne: (1) jakie kwestie są przedmiotem rozważań, (2) jakie mechanizmy konsultacji są wykorzystywane, (3) kto i kiedy będzie konsultowany, (4) co miało wpływ na decyzje dotyczące formułowania kierunków polityki [...].

W sposób otwarty i odpowiedzialny powinny – w równym stopniu – działać organizacje, które poszukują możliwości wpływania na określony obszar unijnej polityki. W szczególności powinno być jasne: (1) czyje interesy (dana organizacja – przyp. K.W.) reprezentuje, (2) na ile inkluzyjna jest organizacja reprezentująca interesy danego środowiska, czy grupy społecznej oraz (3) czy dana organizacja trafnie odzwierciedla te interesy [...].”

Efektywność: „[...] Zainteresowane strony powinny być zaangażowane w proces tworzenia polityki na tyle wcześnie, aby miały realne szanse wywierania wpływu na formułowanie głównych celów, metod realizacji, wskaźników wykonania oraz – jeśli to możliwe – wstępnego zarysu (programu) polityki”.

²⁰ Towards a reinforced culture of consultation and dialogue, general principles and minimum standards for consultation of interested parties, Komunikat (COM (2002)704.

²¹ Protocol (N° 7) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, annexed to the Amsterdam Treaty

Spójność: „[...] Komisja włączy w procesy konsultacji mechanizmy sprzężenia zwrotnego (feedbacku), ewaluacji i recenzowania. [...] Grupy interesu również powinny dysponować mechanizmami monitorowania procesów konsultacji, tak aby mogły ocenić swój wkład w tworzenie przejrzystego, otwartego i opartego na odpowiedzialności systemu (polityki publicznej UE – przyp. K.W.)”.

Standardy minimalne w procesie konsultacji

- A. Jasność co do przedmiotu konsultacji. Każdy komunikat przekazywany w związku z procesem konsultacji powinien być zrozumiały, zwięzły i zawierać wszystkie niezbędne informacje. Informacje dostarczane w postaci materiałów promocyjnych i dokumentów konsultacyjnych powinny zawierać:
- streszczenie z opisem kontekstu, przedmiotu i celu konsultacji [...],
 - szczegóły dotyczące odsłuchań, spotkań, konferencji [...],
 - szczegóły dotyczące kontaktów i terminów,
 - wyjaśnienia Komisji na temat sposobu potraktowania różnych kontrybucji, sygnałów zwrotnych i na temat dalszych etapów postępowania [...],
 - informacje na temat źródeł, dokumentacji związanej z przedmiotem konsultacji (w tym – również dokumentacji przygotowanej przez odpowiednie komórki Komisji).
- B. Udostępnianie. Komisja powinna docierać do opinii publicznej poprzez działania promocyjne i dostosowanie kanałów komunikacji do potrzeb określonych audytoriów. Nie rezygnując z innych narzędzi komunikowania – w procesie konsultacji publicznych należy wykorzystywać możliwości Internetu udostępniając zainteresowanym stronom informacje i dokumenty na portalu internetowym (<http://europa.eu.int./yourvoice>).
- C. Czasowe ramy partycypacji. Komisja powinna zapewnić odpowiednią ilość czasu na zaplanowanie konsultacji i przedstawienie pisemnych opinii (przez strony zaproszone do konsultacji – K.W.), [...], nie mniej niż 6 tygodni na przyjęcie odpowiedzi w przypadku konsultacji pisemnych i 20 dni roboczych w przypadku notatki informującej o terminie spotkania. Okres przeznaczony na konsultacje powinien być wypadkową pomiędzy potrzebą właściwego „wkładu” (zainteresowanych stron – K.W.) a potrzebą płynności w procesach decyzyjnych.
- D. Potwierdzanie i reakcje zwrotne. Komisja wprowadzi system potwierdzania odbioru zgłaszanych wniosków (propozycji, uwag itp. – K.W.). Rezultaty publicznych konsultacji powinny być dostępne na stronach internetowych.
- E. Elementy specyficzne odnoszące się do konsultacji prowadzonych w formie zogniskowanych dyskusji grupowych (Focused Consultations). W przypadku, gdy Komisja prowadzi konsultacje w formie zogniskowanych dyskusji grupowych konieczne jest, aby wszystkie zainteresowane strony miały jednakowe szanse wyrażenia swojej opinii.

W celu zapewnienia równego traktowania wszystkich zainteresowanych, Komisja powinna zadbać, aby w konsultacji uczestniczyli ci:

- których bezpośrednio dotyczą rozważane kwestie,
- którzy będą uczestniczyli w procedurach wdrożeniowych oraz organizacje (instytucje), które ze względu na statutowe cele są zainteresowane danym obszarem polityki publicznej.

Ponadto przy wyborze partnerów konsultacji Komisja powinna wziąć pod uwagę następujące elementy:

- wpływ na inne dziedziny polityki publicznej (np. środowisko naturalne),
- potrzebę specjalistycznej (ekspertckiej) wiedzy,
- potrzebę uwzględnienia interesów niezorganizowanych grup obywateli,
- doświadczenia z wcześniejszych konsultacji, w których brali udział uczestnicy,
- potrzebę zachowania równowagi pomiędzy reprezentacjami: małych i dużych organizacji; aktorami społecznymi i gospodarczymi; szerszej reprezentacji obywateli lub specyficznych kategorii (np. kobiet, osób starszych, bezrobotnych, mniejszości etnicznych) oraz innych organizacji działających w ramach UE lub poza UE (w uzasadnionych przypadkach) [...].”²²

Po przyjęciu wskazanych wyżej dokumentów, kluczowych dla rozwoju procesu konsultacji w Unii Europejskiej, kolejnym wydarzeniem, które wywołało konieczność dalszych prac i rozwiązania następujących problemów było opracowanie, pod presją Parlamentu Europejskiego, rejestru on-line grup ekspertów doradzających w poszczególnych obszarach polityki z zaznaczeniem kategorii, do której należą (np. naukowcy, przedstawiciele przemysłu, związków zawodowych, organizacji pozarządowych czy rządów krajowych). Od 2000 roku bowiem liczba grup ekspertów wzrosła o 40%, co pokazuje w jaki sposób konsultacje prowadzone z ich udziałem stały się integralną częścią tworzenia polityki w UE. Jednakże brak klarowności w tej dziedzinie (sposób ich powoływania, ich przynależność, faktycznie reprezentowane interesy) miały konsekwencje dla sposobu prowadzenia procesu konsultacji w UE w ogóle.

W terminologii unijnej „ciała doradcze, które pomagają Komisji Europejskiej i jej służbom w przygotowywaniu propozycji legislacyjnych i inicjatyw politycznych” to właśnie wspomniane grupy ekspertów. Ich umiejscowienie (przy KE) oraz rola (dostarczanie ekspertyz) sprawiają, że ich wpływ na kształt tworzonego prawa może być bardzo duży. Z tego właśnie względu, oraz faktu, że grupy te traktowane są jako uczestnicy procesu konsultacji (np. *ad hoc* – co pojawia się w wymienionych wyżej dokumentach Komisji), stanowią one przedmiot zainteresowania także w niniejszym opracowaniu.

Raport ALTER-EU (Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation In the European Union) z 2008 roku wskazuje główne problemy ujawnione w trakcie badań i analiz, prowadzonych przez różne ośrodki badawcze w Unii Europejskiej. Autorzy raportu wskazują, że rejestr grup ekspertów, istniejący od 2005 roku, zawiera ponad 1200 takich grup, doradzających Komisji Europejskiej. Jednakże, pomimo takiego wymogu, rejestr nie dostarcza informacji o nazwiskach poszczególnych członków i organizacjach, które reprezentują. Jeśli wziąć pod uwagę rolę grup ekspertów w procesie podejmowania decyzji i ich potencjalny wpływ na ostateczny wynik prowadzonych konsultacji, to brak przejrzystości w tym zakresie jest bardzo niepokojący. Jeśli – jak piszą autorzy raportu – daje się tym grupom ekspertów tak duży wpływ na tworzenie prawa, to obywatele Europy powinni mieć prawo wiedzieć, jakie interesy poszczególni ich członkowie reprezentują.

Istniejące nadal (pomimo podpisania umowy między Parlamentem Europejskim a KE, zgodnie z którą zadaniem Komisji było dostarczanie PE aktualnej listy współpracujących z nią ekspertów) niejasności wokół rejestru grup ekspertów, doprowadziły wiosną 2007 roku do kolejnego przełomu. Jeden z posłów PE, przedstawiciel komisji budżetowej w Parlamencie, zagroził, że zablokuje budżet na podróże ekspertów

²² Tłum. za: Dialog obywatelski w Unii Europejskiej, K.Wódcz, www.cpsdialog.pl/files/.../Wodz%20-%20dialog%20obywatelski.doc

dopóki Komisja nie zapewni pełnej transparentności rejestru. Przewodniczący KE zadeklarował dokonanie przeglądu tego rejestru i ujawnienie nazwisk i organizacji, reprezentowanych przez członków tychże grup.

Te działania doprowadziły do opublikowania przez KE najpierw „Zielonej księgi – Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości”, a potem, po zakończeniu procesu konsultacji Komunikatu KE „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości. Zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu (rejestr i kodeks postępowania)” (COM (2008) 323 wersja ostateczna). W tym dokumencie Komisja przedstawiła definicję „reprezentowania grup interesu” zgodnie z którą są to działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje europejskie. W omawianym dokumencie Komisja zapowiedziała także utworzenie nowego rejestru przedstawicieli grup interesu, w którym powinny zarejestrować się wszystkie podmioty, niezależnie od swojego statusu prawnego, o ile prowadzą działalność odpowiadającą przedstawionej definicji.

W rezultacie dyskusji z wieloma europejskimi organizacjami oraz w wyniku otwartych konsultacji publicznych, Komisja sporządziła Kodeks postępowania dla przedstawicieli grup interesu. Kodeks ten zawiera siedem podstawowych reguł dotyczących tego, w jaki sposób przedstawiciele grup interesu powinni postępować, wykonując swoje zadania. Przedstawiciele grup interesu powinni zgodzić się na przestrzeganie kodeksu lub zadeklarować, że przestrzegają kodeksu zawierającego porównywalne zasady.

„Reguły

Przedstawiciele grup interesu powinni zawsze:

- (1) przedstawiać się, podając swoje nazwisko i nazwę podmiotu (podmiotów), dla których pracują lub które reprezentują;
- (2) nie wprowadzać w błąd podmiotów trzecich lub pracowników UE w kwestii wpisu do rejestru;
- (3) informować o interesach lub klientach, których reprezentują;
- (4) zagwarantować, zgodnie ze swoim najlepszym stanem wiedzy, aby informacje, które dostarczają, były obiektywne, kompletne, aktualne i nie wprowadzające w błąd;
- (5) nie uzyskiwać informacji lub decyzji, lub nie próbować ich uzyskiwać, w sposób nieuczciwy;
- (6) nie nakłaniać pracowników UE do naruszenia zasad i standardów, które ich dotyczą;
- (7) w przypadku zatrudniania byłych urzędników UE, szanować ich zobowiązanie do przestrzegania mających do nich zastosowanie przepisów i wymogów dotyczących poufności²³.

Ponadto, w Komunikacie Komisja zapowiedziała inicjowanie konsultacji publicznych na stronach odpowiednich dyrekcji generalnych oraz ogłaszanie ich za pośrednictwem punktu informacji o konsultacjach publicznych: portalu internetowego „Twój głos w Europie (YVIE). „Dzięki takiemu rozwiązaniu będzie istniało połączenie między konsultacjami a rejestrem, tak, aby niezarejestrowane podmioty były informowane o rejestracji oraz aby miały możliwość zarejestrowania się w przypadku, gdy uczestniczą w konsultacjach²⁴. W ten oto sposób wcześniejszy system CONECCS został zastąpiony nowym rozwiązaniem, w którym przedstawienie stanowiska w procesie konsultacji połączone jest z podaniem informacji o podmiocie je zgłaszającym (z wyłączeniem osób indywidualnych).

²³ Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości. Zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu (rejestr i kodeks postępowania), COM (2008)323 wersja ostateczna.

²⁴ Tamże.

Aby obraz prezentujący podstawy dla konsultacji społecznych w Unii Europejskiej był pełniejszy, warto także przywołać Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Celem tego rozporządzenia jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem. Na jego podstawie każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w tym rozporządzeniu. Odnosi się ono do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej.

Dzięki wejściu w życie tego rozporządzenia wszyscy obywatele Europy oraz działające na jej terenie podmioty uzyskały nie tylko możliwość zapoznawania się z treścią przyjmowanych dokumentów, ale także prawo do śledzenia losów tworzonego prawa. Jak stanowi rozporządzenie: „Przejrzystość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja cieszy się większą prawowitością, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym”.

W tym kontekście nie sposób nie wspomnieć o także o Traktacie lizbońskim, którego artykuł 11 wprowadza nie tylko zapis o możliwości inicjatywy ustawodawczej, zgłaszanej przez obywateli Europy, ale także daje podstawę w prawie pierwotnym dialogu z organizacjami i zobowiązuje KE do szerokich konsultacji:

Artykuł 11

- Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii.
- Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.
- Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii.
- Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii.

Mając na względzie te zapisy, Parlament Europejski przyjął w styczniu 2009 roku rezolucję w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego. W Rezolucji tej PE uwzględnia fakt, że aktualne przepisy, również wprowadzone Traktatem z Lizbony, tworzą niezbędne ramy prawne dla rozwoju dialogu obywatelskiego na poziomie europejskim (choć praktyka ich stosowania nie zawsze jest zadowalająca) oraz to, że kwestia określenia poziomu reprezentatywności organizacji społeczeństwa obywatelskiego budzi wiele wątpliwości. PE stwierdza także, że aktywność i efektywność w promowaniu określonych poglądów przez niektóre organizacje nie zawsze idzie w parze z ich reprezentatywnością. Jednocześnie PE zwraca uwagę na kilka kluczowych elementów, w tym:

- wzywa instytucje Unii Europejskiej, a także władze krajowe, regionalne i lokalne państw członkowskich, do jak najpełniejszego wykorzystania istniejących ram prawnych oraz katalogu dobrych praktyk dla rozwoju dialogu z obywatelami oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego;

- wzywa instytucje Unii Europejskiej do zapewnienia, aby wszyscy obywatele UE, w tym kobiety i mężczyźni, ludzie starzy i młodzi, pochodzący ze wsi i z miasta, mieli szansę na aktywne, wolne od dyskryminacji i oparte na równych prawach zaangażowanie w dialog obywatelski, a zwłaszcza by przedstawiciele mniejszości językowych mogli wypowiadać się na takich forach w swoich językach ojczystych;
- wzywa instytucje Unii Europejskiej do ustanowienia w drodze porozumienia międzyinstytucjonalnego wiążących wytycznych dotyczących powoływania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, metod organizowania konsultacji i ich finansowania, zgodnego z "Ogólnymi zasadami i minimalnymi standardami konsultacji z zainteresowanymi stronami" ; wskazuje, że w tym celu wszystkie instytucje UE powinny prowadzić i aktualizować rejestry wszystkich odpowiednich organizacji pozarządowych, niezależnie od tego czy działają w państwach członkowskich, czy też skupiają się na instytucjach unijnych;
- wzywa instytucje Unii Europejskiej do uczynienia dialogu obywatelskiego przekrojowym zadaniem wszystkich dyrekcji generalnych Komisji, wszystkich roboczych grup doradczych w Radzie Ministrów i wszystkich komisji Parlamentu Europejskiego, w sposób przejrzysty i przy zachowaniu pełnej równowagi pomiędzy sektorami publicznym i prywatnym;
- wzywa instytucje Unii Europejskiej, aby dla zapewnienia lepszej komunikacji, przepływu informacji i koordynacji ich działań w zakresie konsultacji ze społeczeństwem, podjęły bliższą współpracę na rzecz budowania europejskiego dialogu obywatelskiego i promowania aktywnej postawy europejskiej wśród obywateli UE; stwierdza, że w związku z tym sposobem na zmniejszenia postrzeganego rozdźwięku między UE i obywatelami Europy byłyby regularne spotkania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i komisarzy w ramach forów odbywających się w państwach członkowskich;
- podkreśla znaczenie rozwoju europejskiej polityki komunikacyjnej w zakresie dostarczania nowych narzędzi i sposobów komunikowania się z obywatelami UE (z zastosowaniem Internetu, użyciem e-technologii oraz nowoczesnych technik audiowizualnych);
- apeluje o kontynuowanie dotychczasowych, już sprawdzonych unijnych inicjatyw, które zmierzają do zwiększenia udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji europejskiej, takich jak: Europe by Satellite, Agora Obywatelska, tematyczne fora obywatelskie (np. Your Europe), debaty internetowe itp.;
- zwraca uwagę, iż prowadzenie dialogu z obywatelami na wszystkich szczeblach: europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym wymaga odpowiednich środków finansowych i zwraca się do podmiotów zainteresowanych i odpowiedzialnych za jego organizację o zapewnienie stosownego wsparcia finansowego;
- zaleca instytucjom unijnym, żeby wspólnie udostępniały informacje o reprezentatywności i dziedzinach działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Europie, np. poprzez publiczną i przyjazną użytkownikom bazę danych.

Powyższe informacje nie tylko opisują historię tworzenia obecnie obowiązującego systemu prowadzenia konsultacji społecznych, ale także akcentują kilka obszarów, które są z nimi integralnie związane. Pokazują np. różnorodność ról, w których mogą występować podmioty biorące udział w konsultacjach (reprezentanci interesów, eksperci, lobbyści) oraz związane z tym problemy (możliwość nadużywania procedury konsultacji, niejawność co do tego, kto zgłasza uwagi i dlaczego). Dowodzą także, że wypracowanie systemu konsultacji społecznych nie jest zadaniem krótkotrwałym i prostym. Pokazują także jeszcze jeden aspekt: nawet dobrze

opracowany system nie jest systemem ustalonym ostatecznie. Pojawiające się nowe wyzwania, problemy i wnioski skutkują koniecznością jego modyfikacji, poprawy i uzupełnienia.

W dalszej części opracowania przedstawiony zostanie unijny model elektronicznych konsultacji z uwzględnieniem informacji odnośnie reprezentantów grup interesów i komitetów doradczych (powoływanych przez Komisję Europejską i istniejących na mocy traktatów). Zasygnalizowana zostanie także różnica między rolą partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

5. KONSULTACJE W RADZIE

Wziąwszy pod uwagę skład Rady (przedstawiciele rządów państw członkowskich), jej tryb pracy (przygotowywane przez komitet składający się ze stałych przedstawicieli państw członkowskich) oraz zakres kompetencji i moment podejmowania decyzji (na podstawie wniosków przedstawionych przez Komisję przyjmuje ustawodawstwo wspólnotowe), możliwości prowadzenia szerokich konsultacji społecznych są ograniczone. Dlatego Rada koncentruje się raczej na zagadnieniu przejrzystości prowadzonych prac i dostępności dla opinii publicznej wszelkich dokumentów. Niektóre państwa członkowskie konsultują systematycznie na poziomie krajowym propozycje unijne i wówczas istnieje możliwość uczestniczenia w debacie na ten temat. A zatem, można powiedzieć, że konsultacje przenoszone są na poziom krajowy – tu można informować i przekonywać przedstawicieli rządów do określonego stanowiska. Rada jako taka od dawna spotyka się z zarzutem braku demokracji: decyzje podejmowane są za zamkniętymi drzwiami, przy stole negocjacyjnym, a opinia publiczna tylko dowiaduje się o przyjęciu określonego aktu prawnego. Argument ten częściowo jest znoszony przez sam sposób funkcjonowania Rady – reprezentowani są w niej przedstawiciele rządów, którzy już wcześniej (na innych etapach prac) muszą być wyposażeni w stanowiska uwzględniające interesy różnych stron i podmiotów krajowych (tam narażeni są ewentualnie na lobbystów i wpływ różnych grup interesów).

6. KONSULTACJE W KOMISJI EUROPEJSKIEJ

W ramach Komisji Europejskiej funkcjonują tzw. dyrekcje generalne (DG), zajmujące się poszczególnymi obszarami polityki unijnej, oraz Sekretariat Generalny, w którego kompetencje wchodzi sprawy ogólne, wykraczające poza specyfikę poszczególnych dyrekcji. Dyrekcje Generalne KE obejmują takie obszary jak: [rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich](#), konkurencja, edukacja i kultura, zatrudnienie, sprawy społeczne i równość szans, środowisko, zdrowie i konsumenci, badania naukowe, polityka regionalna itd. Warto przy tym podkreślić, że poza konsultacjami ogłaszanych przez poszczególne dyrekcje, sprawy dotyczące kwestii ogólnych czy zagadnień instytucjonalnych podlegają Sekretariatowi Generalnemu. W obrębie tych spraw znajdują się np. konsultacje poświęcone europejskiej inicjatywie obywatelskiej, dyskusje nad strategią Europa 2020 czy te dotyczące lepszych regulacji.

Konsultacje dokumentów strategicznych lub wniosków dotyczących nowych propozycji legislacyjnych (lub zmiany już obowiązujących) prowadzone są przez poszczególne dyrekcje generalne, w zależności od zakresu kompetencyjnego.

Przygotowywanie unijnych polityk przez KE w dużym stopniu opiera się na pomocy ekspertów. Grupa ekspertów to ciało konsultacyjne utworzone przez Komisję w celu zapewnienia doradztwa specjalistycznego, składające się z narodowych i/lub wywodzących się z sektora prywatnego osób. Grupy ekspertów mogą być

powołane na okres z góry określony lub mieć stały charakter. Prace członków grup nie są wynagradzane (otrzymują tylko zwrot poniesionych kosztów). Komisja powołuje grupy ekspertów samodzielnie na podstawie decyzji KE (lub innego aktu prawnego – grupy formalne) lub jej służb (grupy nieformalne). W wypadku grup formalnych Komisja ogłasza nabór ekspertów i publikuje listę wybranych osób na stronie internetowej konkretnej dyrekcji generalnej i (o ile jest to wymagane) w Dzienniku Urzędowym UE. Rejestr grup ekspertów KE dostarcza informacji o tych grupach, wiodącej dyrekcji, zadaniach grupy i kategoriach członków (te informacje są też dostępne na stronie poszczególnych DG).

Skład poszczególnych grup zależy od tematyki, którą mają się zajmować. W jej skład wejść mogą naukowcy, prywatni i publiczni praktycy, przedstawiciele związków zawodowych lub organizacji pozarządowych.

Na przykład, na stronie DG „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich” znajduje się informacja o tym, że konsultacje dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej prowadzone są regularnie z grupami doradczymi. Lista grup doradczych, składających się z przedstawicieli różnych podmiotów społecznych i ekonomicznych, nominowanych przez organizacje działające na poziomie europejskim, dostępna jest także na tej stronie wraz z protokołami z ich spotkań. Komisja może konsultować się z grupami doradczymi w dowolnej sprawie związanej z rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich, ponadto przewodniczący takiej grupy może proponować temat do dyskusji z KE, o ile wchodzi on w zakres jej kompetencji. Komisja nie jest zobowiązana przyjąć stanowisko danej grupy doradczej, ale traktuje je poważnie i informuje jej członków o podjętych działaniach. W skład grup roboczych DG Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich wchodzi przedstawiciele: producentów rolnych, spółdzielni rolniczych, przemysłu rolno-spożywczego, handlowcy produktami rolnymi, konsumenci oraz przedstawiciele organizacji ekologicznych i ochrony zwierząt. Corocznie odbywa się około 80 spotkań grup roboczych, w których bierze udział ponad 2000 ekspertów z całej UE.

Na stronie DG „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich” dostępna jest także lista aktualnie ogłoszonych konsultacji publicznych z zainteresowanymi stronami oraz tych, co do których termin zgłaszania uwag już upłynął. W przypadku zakończonych konsultacji, DG umieszcza link do strony, na której znajdują się podjęte w wyniku zamknięcia prac przygotowawczych działania (często wraz z informacją o wynikach konsultacji).

Podobnie sytuacja wygląda na stronach innych dyrekcji generalnych, choć zakres podawanych informacji, układ graficzny i umiejscowienie informacji o konsultacjach nie jest identyczny. Na przykład na stronie DG „Zatrudnienie, sprawy społeczne i równość szans” poza informacjami na temat bieżących i zakończonych konsultacji społecznych oraz udzielonymi odpowiedziami (i podjętymi w związku z tym dalszymi działaniami) znajduje się odesłanie do strony zawierającej przegląd wszystkich konsultacji społecznych Komisji Europejskiej: „Twój głos w Europie”.

Przykładowa informacja o zakończonych konsultacjach zawiera odesłanie do dokumentu zbierającego uwagi zgłoszone w trakcie konsultacji. Oto przykład, jak wygląda informacja o zakończonych konsultacjach:

Tytuł	Obszary polityki	Grupy docelowe	Ostateczny termin
Public consultation on the preparation of a new EU Disability Strategy 2010-2020	Employment and social	All citizens and organisations	04/01/2010
Consultation in view of a possible designation of 2012 as European Year for	Employment and social affairs	Relevant stakeholders, such as EU-level NGOs, social partners,	31/07/2009

Active Ageing and Intergenerational Solidarity		Member State governments and agencies as well as organisations representing regional and local governments, experts on ageing, intergenerational solidarity, communication and behavioural/attitude change.	
--	--	---	--

W tym miejscu warto także zwrócić uwagę na pojawiające się rozróżnienie na partnerów społecznych i organizacje pozarządowe jako partnerów Komisji (w tym wypadku DG Zatrudnienie, sprawy społeczne i równość szans). Komisja podkreśla, że opierając się na art. 154 (dawny artykuł 138 TWE):

1. Komisja ma za zadanie popieranie konsultacji między partnerami społecznymi na poziomie Unii i podejmuje wszelkie właściwe środki w celu ułatwienia ich dialogu, zapewniając stronom zrównoważone wsparcie.
2. W tym celu Komisja, przed przedstawieniem wniosków w dziedzinie polityki społecznej, konsultuje się z partnerami społecznymi w sprawie możliwego kierunku działania Unii.

Konsultacje z partnerami społecznymi prowadzone są w ramach dialogu sektorowego i ponadsektorowego. Komisja zaznacza jednak, że konsultacje prowadzone na podstawie art. 154 odnoszą się tylko do reprezentatywnych partnerów społecznych, a dokumenty, które były w ten sposób konsultowane, dostępne są w bazie danych na stronach KE.

W odniesieniu do organizacji pozarządowych, traktowanych także jako partnerzy (w tym wypadku DG Zatrudnienie), Komisja podkreśla, że konsultuje się z nimi w czasie formułowania i wdrażania polityk. Zaznacza, że utrzymuje regularne kontakty z Platformą Organizacji Społecznych (Social Platform) tak jak z wieloma innymi organizacjami sieciowymi na poziomie europejskim. KE podkreśla także, że finansuje (ze środków programu Progres) europejskie sieci organizacji parasolowych, np.

Organizacje obrony osób narażonych na dyskryminację:

- [ENAR \(European Network Against Racism\)](#)
- [EDF \(European Disability Forum\)](#)
- [ILGA Europe \(International Lesbian and Gay Association – Europe\)](#)
- [ERIO \(European Roma Information Office\)](#)

Organizacje promujące włączenie społeczne:

[Caritas Europa](#)

[CECOP \(European Confederation of workers' cooperatives, social cooperatives and social and participative enterprises\)](#)

[EAPN \(European Anti Poverty Network\)](#)

[EFSC \(European Foundation for Street Children\)](#)

[EMN \(European Microfinance Network\)](#)

[ESN \(European Social Network\)](#)

[MHE \(Mental health Europe\)](#)

Organizacje promujące równość szans:

- [European Women's Lobby](#)

Niezależnie od możliwości zapoznania się z dokumentami podlegającymi konsultacjom społecznym na stronach poszczególnych dyrekcji generalnych, istnieje możliwość przeglądu wszystkich konsultacji (bieżących i już zakończonych) na stronie "Twój głos w Europie" (http://ec.europa.eu/yourvoice/index_pl.htm). Ta strona oferuje dostęp nie tylko do konsultacji, ale także forów dyskusyjnych oraz innych narzędzi, które umożliwiają każdemu obywatelowi aktywny udział w procesie kształtowania polityki europejskiej. Konsultacje podlegają określonym regułom związanym z poniższymi kwestiami:

- możliwie szeroka partycypacja obywateli od etapu tworzenia dokumentu aż do jego wdrażania,
- otwartość i odpowiedzialność wszystkich instytucji europejskich, tak aby proces podejmowania decyzji był przejrzysty i zrozumiały dla każdego,
- efektywność konsultacji, które mają być prowadzone na wystarczająco wczesnym etapie, aby mogły mieć rzeczywisty wpływ na kształt opracowywanego dokumentu;
- spójność i elastyczność procedur konsultacyjnych, tak, aby mogły być dostosowane do różnych sytuacji i spraw,
- spełnianie minimalnych standardów dla konsultacji,
- uwagi przekazane przez zainteresowane strony muszą być publicznie dostępne a rezultaty konsultacji opublikowane.

W komunikacie „Europa 2010: partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej”, w którym określono cele strategiczne na lata 2005–2009, Komisja podkreśla, że „pojęcia konsultacji i uczestnictwa są nierozłącznie związane z ideą partnerstwa”. Jednak KE zwraca także uwagę na fakt, że tej daleko idącej otwartości musi towarzyszyć jak największa przejrzystość, co da się zapewnić dzięki określeniu minimalnych ram relacji Komisji z zainteresowanymi stronami. Jak wspomniano wcześniej, Komunikat KE z 21 marca 2007 r. wprowadzają definicję „reprezentowanie grup interesu”, przez które rozumie się „działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje europejskie”. Aby zaklasyfikować daną organizację do kategorii grup interesu, nie bierze się zatem pod uwagę ani charakteru podmiotu, ani interesów, jakich broni. Jak widać jest to definicja pojemna i w rezultacie obejmuje wszystkie możliwe podmioty, takie jak krajowe, europejskie i międzynarodowe stowarzyszenia działające we wszystkich sektorach życia społecznego i gospodarczego, prywatne przedsiębiorstwa, kancelarie prawne, firmy doradcze w dziedzinie spraw publicznych, ale też i organizacje pozarządowe oraz zespoły ekspertów (tzw. *think-tanks*).

Aby ułatwić dyrekcjom generalnym przestrzeganie przyjętych przez Komisję norm w zakresie konsultacji, Komisja postanowiła stworzyć standardowy formularz online na potrzeby konsultacji społecznych. Skorzystanie z tego formularza proponuje się wszystkim dyrekcjom generalnym, które przeprowadzają konsultacje społeczne. Gwarantuje on, że każda grupa interesu nie wpisana do rejestru zostanie automatycznie poproszona o zarejestrowanie się. Rejestrując się dobrowolnie (informacje są ogólnodostępne), grupy interesu mają możliwość dowieść swojego zaangażowania na rzecz przejrzystości

oraz legalności swego działania. Podczas procesu rejestracji zgłaszający zobowiązują się do przestrzegania [kodeksu postępowania](#).

Zgodnie z informacją na stronie KE podczas wpisywania się do rejestru podaje się między innymi nazwę i adres organizacji oraz nazwisko jej kierownika i jego dane kontaktowe. Trzeba również opisać cele i zakres obowiązków oraz wybrać dziedziny, które dla organizacji są szczególnie interesujące. Istnieje także możliwość zawarcia informacji o przynależności do stowarzyszeń czy federacji w celu zapewnienia większej przejrzystości relacji z ewentualnymi innymi podmiotami wywierającymi wpływ na procesy decyzyjne. Można też opisać główne działania organizacji prowadzone w ramach reprezentowania danych interesów. Aby sfinalizować rejestrację, grupy interesu muszą również dostarczyć szereg informacji finansowych:

- Firmy działające w dziedzinie spraw publicznych oraz kancelarie prawne zajmujące się lobbingiem podają wysokość obrotu z tytułu prowadzenia tego rodzaju działalności oraz udział poszczególnych klientów w całkowitych obrotach.
- Grupy „wewnętrzne”, tj. lobbyści w przedsiębiorstwach, oraz grupy prowadzące profesjonalną działalność lobbingową (np. federacje i stowarzyszenia), podają szacunkowe koszty związane z bezpośrednią działalnością lobbingową prowadzoną przy instytucjach europejskich.
- Organizacje pozarządowe i zespoły ekspertów (tzw. think-tanks) podają, ile wynosi budżet organizacji – kwotę łączną oraz podział na główne źródła finansowania. Mogą również podać szacunkowe koszty związane z bezpośrednią działalnością lobbingową.

Poniżej przedstawiony jest **przykładowy opis w rejestrze organizacji pozarządowej**:

Profil grupy interesu Afro-Est NGO	
Numer identyfikacyjny w rejestrze 70754473665-06 Data rejestracji: 10-05-24 19:44:35 Ostatniej aktualizacji informacji na temat Państwa organizacji dokonano 10-05-25 01:27:40	
Grupa interesu	
Imię i nazwisko lub nazwa firmy: Afro-Est NGO	
Nazwa skrócona: Africans in Estonia	
Status prawny: NGO	
Strona internetowa: http://www.africans.ee	
Kategoria działalności	
Kategoria działalności organizacje pozarządowe i zespoły ekspertów (tzw. think-tanks)	
A dokładniej: organizacje pozarządowe i zrzeszenia organizacji pozarządowych	
Kierownik organizacji	
Osoba ponosząca odpowiedzialność prawną za organizację: Pan SAMIR BOU	
Pełniona funkcja: GENERAL MANAGER	

A

Dane kontaktowe

Dane dotyczące siedziby organizacji: **Estonia Pst 5th Floor 5A
10143 Tallinn
ESTONIA**

Numer telefonu: **(+372) 56382644**

Inne dane kontaktowe:

Cele i zakres obowiązków

Cele i zakres działalności organiza

7. **To promote African (Third Country)Immigrants in integration**
8. **To develop African (Third Country)to language learning to methodology for old African Immigrants & New African Immigrants.**
9. **Representing African traditions, exhibitions, conferences, festivals that are expressed through many different art forms, such as music, dance, art, sculpture**
10. **Equal opportunities.**

Interesy, które reprezentuje organizacja sytuują się na szczeblu:

- krajowym**

Dziedziny konsultacji społecznych, o których chcieliby Państwo być informowani

Dziedziny, co do których organizacja wyraziła zainteresowanie:

- **edukacja**
- **kultura**
- **młodzież**
- **polityka zagraniczna i bezpieczeństwa**
- **pomoc humanitarna**
- **rolnictwo**
- **równość szans**
- **rozwój**
- **sieci transeuropejskie**
- **społeczeństwo informacyjne**
- **sport**

Struktura

Łączna liczba należących do organizacji osób fizycznych: **3**

Liczba organizacji członkowskich: **98**

Organizacje członkowskie (*Liczba członków:*):

Organizacja ma członków lub przedstawicieli w następujących krajach:

- ESTONIA**

Powiązania – networking

Informacje na temat przynależności organizacji do stowarzyszeń/federacji/konfederacji oraz na temat tego, czy organizacja należy do sieci, również typu ad hoc

Dane finansowe:

Rok obrotowy: **2010**

Budżet ogólny:	0€
w tym środki publiczne:	€
- ze źródeł europejskich:	€
- ze źródeł krajowych:	€
- ze źródeł na szczeblu niższym niż krajowy:	€
z innych źródeł:	€
- darowizny:	€
- składki członkowskie:	€

Szacunkowe koszty bezpośrednich działań lobbingowych prowadzonych przez organizację przy instytucjach europejskich **50000 €–100000 €** danym roku

Inne informacje finansowe lub dodatkowe wyjaśnienia przydatne z punktu widzenia przejrzystości:

- **Afro-Est NGO needs office and equipments expenses**
- **Web site Translating to French, Spanish, Italian expenses.**

Działalność lobbingowa

Przedmiot głównych działań lobbingowych prowadzonych przez organizację: **Africans Integration For (Third Country)Old & New Immigrants and Language Learning, African Cultures, M**

Uczestnicząc w konsultacjach dokumentu KE użytkownicy napotykają na poniżej przedstawioną informację:

Jak przesłać odpowiedź

Odpowiedzi mogą nadsyłać sami obywatele, a także organizacje i instytucje państwowe.







- Osoby występujące **w imieniu własnym** mogą przesłać odpowiedź, klikając [tutaj](#).
- Osoby występujące **w imieniu organizacji** mogą przesłać odpowiedź, klikając [tutaj](#).
- Osoby występujące **w imieniu instytucji państwowej** mogą przesłać odpowiedź, klikając [tutaj](#).

Otrzymane odpowiedzi zostaną opublikowane na stronach internetowych. Aby zapoznać się z ważnymi informacjami na temat przetwarzania danych osobowych i treści odpowiedzi, należy przeczytać opublikowane razem z konsultacjami oświadczenie o ochronie prywatności.

Rejestracja nie jest wymagana w wypadku zgłaszania uwag przez osobę prywatną czy instytucję państwową, jeśli natomiast uwagi zgłasza organizacja, musi podać (jeśli jest już zarejestrowana) swój numer identyfikacyjny (z zastrzeżeniem, że zgłaszane uwagi będą traktowane jako uwagi organizacji) lub zarejestrować się za pomocą dostępnego formularza on-line (podając dane, o których była mowa wyżej). Odpowiedzi od organizacji, które nie zostały zarejestrowane, są publikowane osobno.

Obecnie rejestr liczy 2956 reprezentantów grup interesów (stan na 18 sierpnia 2010 roku).

Przykładowy sposób konsultacji dokumentu KE wygląda następująco:

Tytuł	
Konsultacje w sprawie inteligentnych regulacji	
Obszary polityki	
Sprawy ogólne i instytucjonalne	
Grupy docelowe	
Organy administracji publicznej, organizacje przedsiębiorców, partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe, ogół społeczeństwa	
Czas trwania konsultacji	
Od 23.04.2010 r. do 25.06.2010 r.	
Cel konsultacji	
Celem tych konsultacji z zainteresowanymi stronami jest zgromadzenie materiału do wykorzystania przy opracowywaniu komunikatu dotyczącego inteligentnych regulacji, który Komisja zamierza opublikować jesienią. Komisja sformułuje w nim swoje priorytety w zakresie inteligentnych regulacji, zgodnie z zapowiedziami przedstawionymi jesienią 2009 r. w wytycznych politycznych przewodniczącego     .	
Jak przesłać odpowiedź	
<p>Odpowiedzi mogą nadsyłać sami obywatele, a także organizacje i instytucje państwowe.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Osoby występujące w imieniu własnym mogą przesłać odpowiedź, klikając tutaj. • Osoby występujące w imieniu organizacji mogą przesłać odpowiedź, klikając tutaj. • Osoby występujące w imieniu instytucji państwowej mogą przesłać odpowiedź, klikając tutaj. <p>Otrzymane odpowiedzi zostaną opublikowane na stronach internetowych. Aby zapoznać się z ważnymi informacjami na temat przetwarzania danych osobowych i treści odpowiedzi, należy przeczytać opublikowane razem z konsultacjami oświadczenie o ochronie prywatności.</p>	
Zobacz dokument konsultacyjny	
Konsultacje w sprawie inteligentnych regulacji  [21 KB] .	
Dokumenty źródłowe i inne, powiązane konsultacje	
Informacje na ten temat można znaleźć na stronie Lepsze stanowienie prawa .	
Dane kontaktowe	
dział Komisji	Sekretariat Generalny Dział SG.C.2 „Doskonalenie uregulowań prawnych i analiza wpływu”
e-mail	sg-smart-reg-info@ec.europa.eu
adres pocztowy	Komisja Europejska European Commission Secretariat-General Unit SG.C.2 B-1049 Bruksela Belgia
Zobacz odpowiedzi 	
Aby zapewnić przejrzystość, organizacje zostały poproszone o podanie do wiadomości publicznej istotnych informacji na swój temat poprzez zarejestrowanie się w rejestrze grup interesu oraz zobowiązanie się do przestrzegania jego kodeksu postępowania. Odpowiedzi przedłożone przez organizacje niezarejestrowane są publikowane oddzielnie.	
Wyniki konsultacji i kolejne etapy działania	

Przed przyjęciem komunikatu tej jesieni Komisja zamierza przygotować sprawozdanie podsumowujące i odpowiedź na nadesłane w ramach konsultacji wypowiedzi.



[Ochrona danych osobowych](#) [Szczególne oświadczenie w sprawie ochrony prywatności](#) 

Ponadto po zakończeniu procesu konsultacji w większości wypadków KE publikuje informacje o ich wynikach, podając nie tylko zbiorcze dane statystyczne. Oto przykład:

Państwa uwagi w sprawie projektu Kodeksu dla reprezentantów grup interesów		
Sektor publiczny	1	read
Sektor prywatny	40	read
NGO	16	read
Obywatele	3	read
Inne organizacje	1	read
	61	

KE umieszcza także uwagi zgłoszone w czasie konsultacji w podziale na obywateli, organizacje, państwa członkowskie, np.:

Obywatele:

- [ADRIAN Bernard](#)  [8 KB] 
- [Alberto](#)  [11 KB] 
- [ALBERTO Mariela](#)  [8 KB] 

Organizacje, inne ciała, instytucje:

- [AARP](#)  [53 KB]
- [Adie](#)  [21 KB] 
- [Adriatic Euroregion](#)  [42 KB]
- [AeroSpace and Defence Industries Association of Europe \(ADS\)](#)  [67 KB]

Ponadto, KE po przeanalizowaniu zgłoszonych uwag publikuje na stronie internetowej zbiorczy raport z uzyskanych komentarzy. Strony (instytucje, organizacje, obywatele) nie są informowani pojedynczo o tym, czy ich uwagi zostały, czy nie zostały uwzględnione.

Niektóre dyrekcje generalne (być może wszystkie, ale ze względu na różnice w kompozycji stron internetowych nie jest to łatwe do znalezienia), mając na względzie pomoc obywatelom w zrozumieniu opracowywanych dokumentów, opracowują tzw. *Citizen's summaries*. Dokumenty te są napisane w prosty, przystępny sposób -tak, aby nawet osoby bez specjalnego przygotowania w danej dziedzinie mogły zrozumieć sens proponowanych projektów. W praktyce wielostronicowy dokument (na wczesnym etapie legislacyjnym) prezentowany jest na dwóch, trzech stronach w klarownej formie, akcentującej najważniejsze jego elementy i zwracającej uwagę na potencjalny wpływ na życie obywateli Europy. Taka jego forma (o ile powszechnie

stosowana) sprawia, że każdy odbiorca już na wstępie może zorientować się, czy dany obszar leży w zakresie jego zainteresowań.

Komisję w procesie wdrażania prawodawstwa UE wspomagają, w ramach procedury komitetowej, komitety składające się z przedstawicieli państw UE. Ich rolą jest wydawanie opinii w sprawie projektów środków wykonawczych, zanim przyjmie je KE. Komitety są powoływane przez prawodawcę UE na podstawie rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji („podstawowych aktów prawnych”). W każdym przypadku w podstawowym akcie prawnym określona jest stosowna procedura oraz zawartość i zakres uprawnień wykonawczych. Komitety stanowią również forum dyskusyjne ds. środków wykonawczych oraz narzędzie komunikacji między Komisją a organami krajowymi.

Większość komitetów zbiera się kilka razy w roku (zazwyczaj w Brukseli, w siedzibie Komisji Europejskiej). Po każdym spotkaniu Komisja publikuje wyniki głosowania wraz ze skróconym sprawozdaniem ze spotkania. Informacje dotyczące prac komitetów (podstawę prawną i regulaminy komitetów, dokumentację dotyczącą poszczególnych posiedzeń, protokoły oraz dokumenty z konsultacji pisemnych) publikowane są w rejestrze dokumentów procedury komitetowej. Informacje i dokumenty zamieszczone w rejestrze opracowują poszczególne działy Komisji, ale nie są one dla niej wiążące.

Przy okazji opisywania procedur przyjętych przez Komisję Europejską w ramach konsultacji społecznych warto także wspomnieć o innej formie prowadzenia konsultacji, jaką są wysłuchania publiczne (z tej formy korzysta także Parlament Europejski). Na wysłuchania publiczne „przedstawiciele organu prawodawczego zapraszają reprezentantów grup interesów. Podczas spotkań, prowadzonych przez przedstawicieli Unii, poszczególni aktorzy mogą zaprezentować swoje stanowiska wobec projektu aktu prawnego (...). Dzięki takiej formule, poszukiwanie kompromisowych rozwiązań staje się łatwiejsze niż w przypadku konsultacji internetowych, bo dokonywane jest wspólnie i w dialogu z aktorami”²⁵.

Komisja organizuje także seminaria czy konferencje, na których można wysłuchać głosy w dyskusji, ale warto pamiętać, że znaczenie swobodnie formułowanych poglądów jest dużo mniejsze.

Wspomniane wcześniej białe i zielone księgi to szczególnie interesująca forma prowadzenia konsultacji, gdyż dają one zainteresowanym szansę na wypowiedzenie się na temat projektów Komisji już na etapie tworzenia założeń i określania kierunków przyszłych regulacji. KE stosunkowo często korzysta z tej formuły. Na przykład w latach 2005-2007 skorzystała z niej 37 razy (35 – zielone księgi; 2 – białe). Dane statystyczne (dotyczące 31 przypadków) podawane przez Komisję w odniesieniu do tych konsultacji wskazują, że otrzymano ponad 5 tysięcy komentarzy, co daje średnio blisko 200 uwag w każdym przypadku. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zgłosiły z tego 2580 (46%) uwag i komentarzy, istotnie więcej niż pozostałe kategorie uczestników (instytucje publiczne – 1030 (18%); uniwersytety, ośrodki badacze i think-tanks – 405 (8%), firmy – 751 (14%) i obywatele – 787 (14%)). Ostatni przykład zielonej księgi odnosi się do tematu stanowiącego istotne zagadnienie dla organizacji pozarządowych, mianowicie kwestii obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. To, co szczególnie przyciąga uwagę (i co jest charakterystyczne dla większości zielonych ksiąg) to przedstawienie do konsultacji praktycznych pytań, które dotyczą możliwie najlepszego funkcjonowania tej inicjatywy w praktyce. Przetawione pytania dotyczą kwestii takich jak: liczba krajów, z których muszą pochodzić obywatele, sposób sprawdzania autentyczności podpisów czy zagadnienia związane z terminami, które będą wystarczające dla przeprowadzenia całego procesu.

²⁵ „Ku skuteczniejszym regulacjom lobbingu na forum Unii Europejskiej” M. Molęda-Zdziech w: „Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów” pod red. U. Kurczewskiej, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

Procedura formułowania pytań, na które zainteresowane strony mogą odpowiadać, cieszy się w UE dużym powodzeniem wśród potencjalnych odbiorców. Jest im zdecydowanie łatwiej odnieść się do złożonych dokumentów posługując się listą zagadnień, co do których Komisja chce znać ich opinię.

W związku z tym, że Komisja Europejska odpowiada za sporządzanie wniosków w sprawie nowych aktów ustawodawczych (które przedkłada Parlamentowi i Radzie) oraz uczestniczy aktywnie w kolejnych etapach procedur legislacyjnych, naturalne jest, że opisowi przyjętych przez nią procedur konsultacyjnych poświęcić należy najwięcej miejsca. To tu tworzą się pierwsze projekty aktów prawnych czy dokumentów strategicznych, które mogą podlegać zmianom i uzupełnieniom w wyniku zebranych uwag. Rada w mniejszym zdecydowanie stopniu otwarta jest na szeroko zakrojone konsultacje.

7. KONSULTACJE W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM

Parlament Europejski jest jedyną instytucją unijną, do której obywatele Unii Europejskiej wybierają swoich przedstawicieli w powszechnych wyborach. Stąd przyjmuje się, że posłowie PE są reprezentantami interesów tych obywateli i ich wyrazicielami. Pomimo to PE (oraz jego komisje) regularnie korzysta z opinii ekspertów i innych podmiotów.

Podobnie jak Komisja Europejska, PE, mając na celu zachowanie przejrzystości działań, stworzył ogólnodostępny rejestr akredytowanych grup interesów. Są to stowarzyszenia prywatne, publiczne lub pozarządowe, dostarczające PE wiedzy i ekspertyz. Artykuł 9 Regulaminu prac PE (Interesy finansowe posłów, normy postępowania i dostęp do Parlamentu) wskazuje wyraźnie, że osoby, które chcą mieć dostęp do Parlamentu w celu dostarczania informacji posłom w interesie własnym lub osób trzecich powinny: „stosować się do kodeksu postępowania załączonego do niniejszego Regulaminu oraz wpisać się do rejestru prowadzonego przez kwestorów”.

Rejestr ten jest udostępniany na życzenie w każdym miejscu pracy Parlamentu, a także, w formie ustalonej przez kwestorów, w punktach informacyjnych Parlamentu w państwach członkowskich”. Na dzień 18 sierpnia 2010 roku w rejestrze wpisanych było ponad 5 tysięcy osób, reprezentujących 1895 organizacji (uwzględniając różne typy organizacji, tzn. pozarządowe, biznesowe itp.).

Indywidualne osoby, chcące wyrazić swoją opinię na temat wchodzący w zakres prac PE mogą stosunkowo łatwo skontaktować się z posłami bezpośrednio, za pomocą skrzynki mailowej.

Ponadto, każdy obywatel, działając indywidualnie lub łącznie z innymi osobami, może skorzystać z przysługującego mu, na podstawie art. 194 Traktatu WE, prawa do złożenia petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawie, która wchodzi w zakres działalności Unii Europejskiej oraz dotyczy bezpośrednio tej osoby lub osób. Prawo do złożenia petycji, zagwarantowane traktatem, przysługuje także przedsiębiorstwom, organizacjom i stowarzyszeniom, które posiadają siedzibę na terenie Unii Europejskiej. Petycja może mieć formę skargi, wniosku lub komentarza do stosowania prawa wspólnotowego (lub wezwania PE do przyjęcia stanowiska w jakiejś sprawie) i może dotyczyć spraw leżących w interesie publicznym lub prywatnym.

W szczególności petycja może dotyczyć takich kwestii jak:

- praw obywateli Unii Europejskiej, określonych w traktatach,
- ochrony środowiska naturalnego,
- ochrony konsumentów,

- swobodnego przepływu osób, towarów i usług oraz rynku wewnętrznego,
- zatrudnienia i polityki społecznej,
- wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych.

Trzeba jednak podkreślić, że instrument petycji, choć często wykorzystywany w praktyce i dający szansę na zainteresowanie posłów PE konkretnym problemem, trudno uznać za narzędzie prowadzenia konsultacji społecznych. Zgodnie bowiem z przyjętą na początku definicją, konsultacje społeczne „są sposobem uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od podmiotów (instytucji lub osób), których w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań”²⁶. W wypadku petycji mamy raczej do czynienia z interwencją, uwagami do już przyjętych działań a nie przewidywaniem konsekwencji ich podjęcia.

Parlament, a w szczególności jego komisje, działając zgodnie z art. 193 Regulaminu może także organizować przesłuchania z udziałem biegłych, o ile uzna, że ich opinie mogą być ważne w pracach dotyczących określonej tematyki. W praktyce takie okresowe przesłuchania organizowane są przez większość komisji przede wszystkim dlatego, że umożliwiają omówienie kwestii o podstawowym znaczeniu. Przesłuchania jednak, stanowiąc ważny instrument poszerzający wiedzę posłów zazwyczaj nie obejmują ogromnej sieci europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Na stronie internetowej PE znajdują się wszelkie dostępne informacje dotyczące organizowanych przesłuchań, w tym programy i wypowiedzi poszczególnych osób.

Posłowie Parlamentu nie tylko uczestniczą w pracach grup politycznych, komisjach parlamentarnych (np. ds. środowiska, konstytucyjnych, rolnictwa itd.), ale także w tzw. Intergrupach, poświęconych różnym obszarom tematycznym. Te intergrupy są miejscem spotkań w celu wymiany opinii i narzędziem do zwiększenia wiedzy w określonej dziedzinie. Przykładem takiej intergrupy jest stworzona w 1989 roku Intergrupa ds. Ekonomii Społecznej. „W 1996 roku Intergrupa była zreorganizowana w następujący sposób:

- regularne spotkania z przedstawicielami tego sektora (max. 6 w roku);
- rozszerzone forum wszystkich posłów należących do intergrupy 2 razy w roku;
- sekretariat intergrupy rotacyjnie w europejskich organizacjach reprezentujących ekonomię społeczną”²⁷.

Jak wynika z raportu Diesis, w latach 1999-2004 tworzenie intergrup stało się trudniejsze. Zgodnie z nowymi przepisami do jej utworzenia potrzebna była nie tylko określona minimalna liczba posłów, ale także wsparcie ze strony trzech grup politycznych. Ponieważ jednak grupy polityczne mogą wesprzeć tylko określoną liczbę intergrup, decyzja o utworzeniu konkretnej intergrupy wymaga wielu wysiłków i negocjacji wewnątrz samego Parlamentu. Obecnie funkcjonująca intergrupa ds. ekonomii społecznej funkcjonuje jako obserwatorium polityk i działań związanych z tym tematem (spójność społeczna, ochrona socjalna, zdrowie, ubezpieczenia, usługi interesu ogólnego, konkurencja itd.). Metody działania intergrupy związane są z przygotowaniem raportów dla PE, wspólnej z PE organizacją tygodnia Ekonomii Społecznej, promocją współpracy z EKES (o którym mowa dalej) i bliskiej współpracy z innymi podmiotami ekonomii społecznej.

W 2007 roku Parlament przyjął nowatorskie rozwiązanie, mające umożliwić otwartą debatę ze społeczeństwem obywatelskim na temat kwestii znajdujących się w agendzie legislacyjnej PE, Rozwiązaniem

²⁶ „Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej”, D. Długosz, J.J. Wygnański, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa 2005.

²⁷ Map of European and national social economy institutions and organisations.

http://www.diesis.coop/images/stories/MAP_EU_and_national_SE_Institutions_and_organisation_.pdf

tym było utworzenie tzw. Agory obywatelskiej (Citizens' Agora). Pomysł stworzenia takiego miejsca dialogu wyszedł od byłego posła PE Gérard Onesta. Docelowo spotkania Agory odbywać się miały co sześć miesięcy w sali posiedzeń plenarnych Parlamentu Europejskiego w Brukseli. Planowano, że na każde spotkanie zaproszonych zostanie 500 przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, których wyboru, z uwagi na specjalistyczną wiedzę w konkretnych dziedzinach, miały dokonywać komisje parlamentarne. Jednocześnie miały być odpowiedzialne za akredytację europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Decyzję o harmonogramie prac i wyborze zagadnień poddanych pod dyskusję w czasie spotkań Agory miała podejmować Konferencja Przewodniczących²⁸. Wnioski Agory na dany temat miały nie tylko być wykorzystywane przez samych posłów do PE (np. w formie poprawek), ale również przedstawiane komisjom parlamentarnym i/lub innym instytucjom UE oraz przesyłane instytucjom krajowym. Organizacje biorące udział w spotkaniach miały za pośrednictwem swoich sieci rozpowszechniać ostateczne sprawozdania z obrad.

Do bieżącej obsługi wszystkich uczestników Agory (posłów i organizacji pozarządowych) przed tym spotkaniem oraz w jego trakcie powołano sekretariat, ustanowiony przez Sekretarza Generalnego Parlamentu Europejskiego.

Uznano, że maksymalna liczba organizacji - uczestników Agory nie powinna przekroczyć 500 organizacji (50 razy więcej niż podczas tradycyjnego przesłuchania parlamentarnego). Celem Parlamentu było wyjście poza ramy tradycyjnego podziału społeczeństwa obywatelskiego na sektory (sprawy społeczne, środowisko, rozwój, edukacja itd.). W tym celu planowano stworzenie interdyscyplinarnych grup roboczych, w których znajdą miejsce przedstawiciele różnych środowisk i grup społecznych. Taka formuła miała stanowić uzupełnienie sposobu prowadzenia przesłuchań w komisjach. Zadaniem uczestników Agory było uogólnianie swoich analiz i określanie priorytetów w dyskutowanych obszarach polityki.

Jednocześnie od samego początku zaplanowano, że spotkania Agory stanowić będą rodzaj eksperymentu: po 2 spotkaniach odpowiednie organy Parlamentu miały zdecydować o jej przyszłości.

Pierwsza Agora odbyła się w listopadzie 2007 r. Jej tematem była przyszłość Europy - wyzwaniach, szansach i narzędziach wynikających z nowych traktatów). Druga, poświęcona zmianom klimatycznym miała miejsce w czerwcu 2008 roku.

Wyniki obydwu spotkań były w większości oceniane pozytywnie, zwłaszcza przez organizacje pozarządowe. Pisano m.in.: „Pojawiła się nowa szansa na udział organizacji w stanowieniu prawa i kształtowaniu polityk na poziomie europejskim”²⁹ lub „Jak pokazały niedawne doświadczenia, Agora może także odegrać użyteczną rolę w polityce informacyjnej i komunikacyjnej Parlamentu – pierwsza agora została odebrana przez społeczeństwo obywatelskie jako prawdziwa oznaka zaufania”³⁰.

Pomimo pozytywnych ocen i sukcesu obydwu zorganizowanych spotkań, decyzje co do dalszych planów nie zostały podjęte. W takiej sytuacji część organizacji (sieci europejskich) podjęła starania o kontynuację tej inicjatywy. Jednym z aktywniejszych w tej dziedzinie było Stałe Forum Europejskiego Społeczeństwa

²⁸ W skład Konferencji Przewodniczących, będącej organem politycznym, wchodzi Przewodniczący Parlamentu oraz przewodniczący grup politycznych.

²⁹ „Agora europejska” Anna Mazgal, <http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/341088.html>

³⁰ <http://forum.agora.europarl.europa.eu/jiveforums/category.jspa?categoryID=9>

Obywatelskiego (Permanent Forum of European Civil Society)³¹. Forum nie tylko wspierało pomysł organizacji kolejnych spotkań w formule Obywatelskiej Agory, ale także podkreślało konieczność uznania ich za trwały mechanizm konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Forum zwracało także uwagę, że powinno się podjąć dyskusję nad kilkoma przynajmniej kwestiami związanymi z przyszłymi spotkaniami, w tym np.:

- wybór uczestników w zależności od obszarów tematycznych, które mają być przedmiotem debaty,
- odpowiednio wczesne przekazanie informacji o mającym się odbyć spotkaniu opinii publicznej,
- przygotowanie odpowiedniej strony internetowej w celu wcześniejszego zbierania nadsyłanych uwag i komentarzy.

W rezultacie tych i wielu innych starań, a także zaangażowania inicjatora spotkań, PE tuż przed końcem 6. kadencji (2009 rok), przyjął poprawkę do art. 25 swojego Regulaminu w brzmieniu: „Konferencja Przewodniczących jest odpowiedzialna za organizację systematycznych konsultacji z europejskim społeczeństwem obywatelskim na istotne tematy. Mogą one obejmować organizację debat publicznych, otwartych dla zainteresowanych obywateli, na tematy związane z ogólnym interesem europejskim (...)”. Przyjęcie poprawki miało zapewnić, że ta procedura konsultacji wpisze się do zestawu instrumentów PE.

Po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku inicjatywa Agory nie została jednak podjęta. Dziś jedynie nieoficjalnie wiadomo, że trwają dyskusje nad organizacją kolejnej Agory Obywatelskiej. Jej tematem miałyby być kryzys finansowy i społeczny, z którego skutkami próbują poradzić sobie obecnie kraje UE.

Pomimo działań podejmowanych przez PE czy to na rzecz zwiększenia przejrzystości procesu podejmowania decyzji (np. poprzez dostęp do informacji mówiących kto i w czym imieniu bierze udział w konsultacjach) oraz eksperymentu związanego z organizacją Agory Obywatelskiej, europejskie organizacje pozarządowe przed ostatnimi wyborami do Parlamentu (w 2009 rok) podjęły liczne próby szerszego zainteresowania tej instytucji problematyką dialogu obywatelskiego (ze szczególnym zwróceniem uwagi na konsultacje społeczne). Na przykład Manifest zorganizowanych obywateli Europy przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, podpisany przez wiele krajowych zrzeszeń organizacji obywatelskich³², działających w porozumieniu z funkcjonującymi od wielu lat europejskimi platformami społeczeństwa obywatelskiego (CEDAG i ECAS), wzywał do podjęcia decyzji o ustanowieniu jasnych, obejmujących szerokie spektrum ram, wzmacniających relacje między społeczeństwem obywatelskim a instytucjami europejskimi. Ramy te, zdaniem autorów manifestu, muszą wykraczać poza Minimalne Standardy Konsultacji i powinny obejmować: konsultacje i partycypację, dobre rządzenie, finansowanie i wolontariat.

Przy okazji omawiania sposobu konsultacji w PE warto przypomnieć inicjatywę, która kilkakrotnie była dyskutowana przez Parlament, choć nie doczekała się wiążących ustaleń. Od czasu Deklaracji Stuttgarckiej z 1983 roku, zwracającej uwagę na „potrzebę nowego rozwoju, odpowiadającego pragnieniom demokratycznych narodów Europy”, Parlament Europejski przedstawił kilka propozycji wprowadzenia ogólnounijnych referendów albo bezpośrednio (w swoich rezolucjach z 1987³³ i 1988³⁴ roku), albo przez swoje komisje. Ostatni raz dyskusja w tej sprawie toczyła się w 2008 wokół dokumentu roboczego

³¹ Stałe Forum Europejskiego Społeczeństwa Obywatelskiego powstało w 1995 roku w celu promocji europejskiej demokracji.

³² Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych była jednym z sygnatariuszy.

³³ Rezolucja A2-28/87, OJ C 190/72

³⁴ Rezolucja A2-106/88, OJ C 187/231

„Wyzwanie dla demokracji: wzmocnienie pozycji obywatela UE” w Komisji Spraw Konstytucyjnych PE (sprawozdawcą był poseł A. Wielowieyski). Sprawozdawca proponował rozwinięcie nowej praktyki politycznej – Europejskich Konsultacji Obywatelskich Ogólnego Zainteresowania o regularnym i niewiążącym charakterze, organizowanych jednocześnie we wszystkich krajach Unii Europejskiej i zawierających szereg szczegółowych pytań na temat orientacji politycznej UE. Celem tych konsultacji miało być nie tylko poznanie opinii obywateli co do kierunków rozwoju, ale też umożliwienie dwukierunkowej komunikacji. W zamyśle, „liczba konsultacji powinna być na tyle duża, żeby umożliwiała zbieranie informacji o preferencjach obywateli UE, nie osłabiając przy tym poczucia podniośłości tego procesu. Kluczowa jest również jasność formułowania pytań, tak aby obywatele mogli na nie odpowiadać na podstawie swoich rzeczywistych opinii bez szczególnej wiedzy prawniczej”. Zdaniem sprawozdawcy, akceptacja tej praktyki przez obywateli zależęć miała od przejrzystości roli poszczególnych podmiotów na różnych etapach konsultacji (rozpoczęcie procesu, formułowanie pytań, publikowanie wyników, oficjalna odpowiedź). Do dziś jednak ta inicjatywa (podobnie jak inne, podejmowane wcześniej) nie doczekała się dalszego ciągu, pokazuje jednak pewien kierunek w myśleniu o włączeniu obywateli w proces dyskusowania o kierunkach rozwoju unijnych polityk.

8. INSTYTUCJE DORADCZE RADY, KE I PE

Poza wyżej opisanymi mechanizmami konsultacji instytucji unijnych z obywatelami, grupami ekspertów, reprezentantami interesów (w tym organizacjami pozarządowymi), w UE funkcjonują dwa zinstytucjonalizowane ciała doradcze: Komitet Regionów i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, pełniące swoją rolę zgodnie z zapisami traktatowymi.

KOMITET REGIONÓW

Komitet Regionów (KR) jest ciałem politycznym, w skład którego wchodzi 344 członków³⁵ – przedstawiciele samorządów lokalnych i regionalnych - ze wszystkich państw członkowskich UE.

Powołanie KR-u w 1994 r. wynikało z dwóch przyczyn: po pierwsze z faktu, że część prawodawstwa unijnego wdrażana jest na szczeblu lokalnym i regionalnym (a zatem ważne było zapewnienie przedstawicielom władz tego szczebla wpływu na stanowienie prawa), po drugie zaś włączenie w proces decyzyjny wybranych przez mieszkańców i działających blisko nich przedstawicieli władzy publicznej, traktowano jako sposób na zmniejszenie dystansu między instytucjami unijnymi a obywatelami.

Dotychczas traktaty zobowiązywały Komisję, Parlament i Radę do zasięgania opinii Komitetu Regionów w wypadku nowych propozycji w dziedzinach mających wpływ na poziom lokalny lub regionalny. Wejście w życie Traktatu lizbońskiego, zgodnie z którym Komisja Europejska jest zobowiązana konsultować się z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz z ich stowarzyszeniami w całej UE powoduje, że rola Komitetu Regionów staje się wyraźniejsza już od wczesnego etapu procesu ustawodawczego. Z chwilą złożenia wniosku legislacyjnego, Komisja musi obowiązkowo przeprowadzić konsultacje z KR-em, jeżeli jej wniosek dotyczy jednej z wielu dziedzin polityki bezpośrednio związanej z władzami lokalnymi i regionalnymi. Dziedziny te to

³⁵ Członków na pięcioletnią kadencję mianuje Rada, na wniosek państw członkowskich. Każdy kraj wybiera swoich członków na swój własny sposób, jednak wszystkie delegacje odzwierciedlają równowagę polityczną, geograficzną, regionalną i lokalną w poszczególnych państwach członkowskich.

m.in.: spójność społeczno-gospodarcza, transeuropejskie sieci infrastrukturalne, zdrowie, oświata i kultura, polityka zatrudnienia, polityka społeczna, ochrona środowiska, kształcenie zawodowe i transport. Traktat lizboński rozszerzył zakres prac KR, dodając do tej listy ochronę ludności, zmiany klimatu, energię i usługi świadczone w interesie ogólnym.

Ponadto, Traktat lizboński wprowadził obowiązek zasięgnięcia opinii KR-u przez Parlament Europejski. KR również ma prawo zadawać pytania Komisji, Parlamentowi i Radzie, jeżeli instytucje te nie uwzględnią w swoich pracach jego opinii. Może nawet zażądać ponownych konsultacji, jeżeli początkowy wniosek zostanie znacznie zmieniony przez kolejne instytucje. W wyjątkowych przypadkach Komitet Regionów ma również prawo wystąpić z pozwem do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli uważa, że Komisja Europejska, Parlament lub Rada nie skonsultowały się z nim w sposób zgodny z postanowieniami traktatu.

Prace KR prowadzone są w ramach 6 różnych komisji, specjalizujących się w: spójności terytorialnej, polityce gospodarczej i społecznej, rozwoju zrównoważonym, kulturze, edukacji i badaniach naukowych, stosunkach zewnętrznych, sprawach konstytucyjnych, sprawowaniu rządów oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Pracujący w komisjach członkowie KR szczegółowo analizują wnioski przedstawiane Komitetowi do zaopiniowania i przygotowują projekty opinii. Projekty te są następnie poddawane pod dyskusję na jednej z pięciu sesji plenarnych, jakie odbywają się każdego roku. Po akceptacji opinii jest ona przesyłana do Komisji, której zadaniem jest przekazanie jej Parlamentowi i Radzie. W zakres zadań komisji wchodzi także organizacja konferencji i seminariów dla zainteresowanych stron na tematy należące do ich kompetencji. KR może także uchylać opinie z inicjatywy własnej, co umożliwi mu wprowadzanie do debaty unijnej nowych, ważnych z punktu widzenia władz lokalnych i regionalnych, kwestii.

Członkowie KR pełnią swoje funkcje w samorządach lokalnych lub regionalnych w wyniku demokratycznych wyborów, dlatego przyjmuje się, że są wyrazicielami i reprezentantami interesów społeczności lokalnych i ich mieszkańców. W praktyce więc Komitet nie posiada rozbudowanych mechanizmów konsultacyjnych z innymi podmiotami, choć poprzez wyjazdowe konferencje i posiedzenia komisji w różnych regionach państw członkowskich, uzyskuje lepsze informacje o potrzebach i stanowiskach dotyczących wielu kwestii. KR może także liczyć na wsparcie sieci różnorodnych podmiotów (także stowarzyszeń samorządów terytorialnych).

Pomimo faktu, że Komisja Europejska w wielu dokumentach (także tych wymienianych wcześniej) nawoływała KR do zwiększenia przejrzystości w kontaktach z innymi interesariuszami, ten dotychczas nie stworzył ani rejestru grup, które go wspierają w pracach, ani nie powołał oficjalne forów podmiotów, z którymi współpracuje. W praktyce organizacje pozarządowe nie kierują swoich postulatów, stanowisk ani opinii do KR, wybierając bezpośredni kontakt z instytucjami unijnymi (KE lub PE) albo z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym.

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, podobnie jak Komitet Regionów, to traktatowo umocowane ciało konsultacyjne Rady, KE i PE. Historia EKES jest jednak znacznie dłuższa niż KR – powstał on w 1957 roku z intencją włączenia w europejski proces decyzyjny różnych grup społeczno-ekonomicznych. Obecnie Komitet liczy 344 członków ze wszystkich państw członkowskich, należących do 3 grup: pracodawców, związkowców i

tw. interesów różnych (organizacji pozarządowych związanych z rolnictwem, ekologią, gospodarką społeczną itp.).

Podstawową formą pracy Komitetu jest opracowywanie opinii w sprawach, które stanowią przedmiot zainteresowania Rady, Parlamentu lub Komisji Europejskiej. W wielu obszarach działania UE konsultacje z EKES są obowiązkowe – KE musi zasięgnąć opinii Komitetu (choć nie jest ona wiążąca). W innych obszarach ma takie prawo, ale nie jest do tego zobligowana. Przeciętnie Komitet przedstawia około 170 opinii rocznie, z czego 15% stanowią opinie przygotowywane z inicjatywy własnej EKES. Wszystkie opracowane i przyjęte w głosowaniu opinie Komitetu przekazywane są ciałom decyzyjnym Unii i publikowane w Dzienniku Urzędowym UE.

Funkcje reprezentacyjne w imieniu Komitetu pełni jego przewodniczący, którego kadencja trwa 2 lata (od wejścia w życie Traktatu lizbońskiego – 2,5), wywodzący się rotacyjnie z jednej z trzech grup, wraz z wiceprzewodniczącymi (z pozostałych dwóch grup).

Prace w Komitecie odbywają się w 6 sekcjach:

1. Rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich, ochrona środowiska ([NAT](#))
2. Unia gospodarcza i walutowa, spójność gospodarcza i społeczna ([ECO](#))
3. Zatrudnienie, sprawy społeczne i obywatelstwo ([SOC](#))
4. Stosunki zewnętrzne ([REX](#))
5. Wspólny rynek, produkcja, konsumpcja ([INT](#))
6. Transport, energia, infrastruktura, społeczeństwo informacyjne ([TEN](#)).

Ponadto, w Komitecie istnieje 5 organów pomocniczych: Komisja konsultacyjna ds. przemian w przemyśle, centrum monitorowania jednolitego rynku, centrum monitorowania zrównoważonego rozwoju, centrum monitorowania rynku pracy i centrum monitorowania strategii lizbońskiej).

Prace nad przygotowaniem opinii prowadzone są najpierw w grupach analitycznych (w skład których wchodzi przedstawiciele każdej z 3 grup politycznych) a następnie na forum sekcji, które liczą średnio ok. 100 członków. Po przyjęciu opinii przez sekcję tematyczną, jest ona dyskutowana i głosowana na sesji plenarnej, organizowanej 9 razy w roku.

Z racji swojego składu Komitet nazywany jest mostem pomiędzy Europą i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim. W celu wypełnienia tej roli Komitet podejmuje liczne działania mające na celu poszerzenie liczby podmiotów biorących udział w dyskusji na temat przygotowywanych opinii. Wielokrotnie w czasie prac grup roboczych organizowane są wysłuchania, na które zapraszani są przedstawiciele organizacji zajmujących się danym obszarem, nie mających swojego reprezentanta w Komitecie. Uwagi formułowane w czasie wysłuchań mają istotny wpływ na merytoryczny kształt opinii. W sprawach o istotnym znaczeniu wysłuchania mogą być organizowane także przez sekcje – zwykle są to tematy bardziej przekrojowe, które nie muszą mieć bezpośredniego związku z aktualnymi dokumentami przygotowywanymi np. przez KE.

Zwykle raz w roku Komitet organizuje tzw. otwarte drzwi, które umożliwiają osobom prywatnym i przedstawicielom innych organizacji i instytucji zapoznać się szczegółowo z pracami EKES, spotkać jego członków i przedstawić różnego rodzaju uwagi i komentarze.

Mając świadomość swoich ograniczeń jeśli chodzi o możliwość reprezentowania wszystkich obszarów tematycznych w jakich działają organizacje pozarządowe w Europie, w 2004 roku EESC postanowił utworzyć tzw. Grupę łącznikową Organizacji Społeczeństwa Obywatelskiego. Podstawowym jej celem jest włączenie innych organizacji i sieci organizacji do debaty publicznej. Spotkania członków grupy łącznikowej z przedstawicielami EKES odbywają się nieregularnie, w odpowiedzi na ważne dyskusje toczące się w UE. Ostatnim przykładem wspólnego przedsięwzięcia była organizacja konferencji poświęconej europejskiej inicjatywie obywatelskiej. Komitet przygotował opinię w tej sprawie i dzięki szerokiej debacie chciał poznać zdanie innych podmiotów.

Innym rodzajem włączenia w swoje prace konsultacyjne organizacji pozarządowych, które nie są reprezentowane w Komitecie, jest powołane w 2009 roku wspólnie z KE Europejskie Forum Integracji. Dotychczas odbyły się trzy spotkania Forum, gromadzące każdorazowo ok. 100 przedstawicieli organizacji aktywnych w dziedzinie integracji imigrantów. Spotkania te dają szansę nie tylko na wymianę doświadczeń, ale przede wszystkim (w czym Komitet upatruje jego główny cel), stwarzają możliwość wysłuchania opinii wielu organizacji odnośnie unijnej polityki integracji.

Istnienie Komitetu i jego konsultacyjna rola bardzo często podkreślana jest w dokumentach Komisji, Rady czy Parlamentu. Dla pozostałych instytucji unijnych jest on głównym partnerem do konsultacji przygotowywanych dokumentów i argumentem świadczącym o tym, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie ma swoje przedstawicielstwo. Wielokrotnie także KE i PE podkreślały z jednej strony konieczność większego otwarcia na inne organizacje samego Komitetu, z drugiej zaś zachęcały organizacje nie mające swoich przedstawicieli w EKES do kontaktu z jego członkami w celu przekazania swoich uwag. W tym kontekście KE parokrotnie zachęcała EKES do uruchomienia podobnego rejestru grup interesów, w celu zwiększenia przejrzystości prac Komitetu. Dotychczas jednak Komitet nie uruchomił takiej procedury, twierdząc, że obecny proces prowadzenia prac jest na tyle transparentny, że nie wymaga modyfikacji.

Komitet utrzymuje także regularne kontakty z europejskimi (ale także z krajów trzecich) krajowymi radami społeczno-ekonomicznym, organizując spotkania przynajmniej raz w roku, dzięki czemu może uzyskać informacje co do aktualnie prowadzonych w nich prac i zebrać uwagi co do spraw, które wchodzą w zakres jego kompetencji.

Przy tej okazji warto podkreślić, że EKES (traktowany jako instytucja ułatwiająca partycypację obywatelską w tworzeniu polityki), jego struktura, sposób funkcjonowania i kompozycja był swoistym modelem dla tworzenia wielu krajowych rozwiązań, przyjętych zwłaszcza w nowych krajach członkowskich³⁶. Krajowe Rady Ekonomiczno-Społeczne pełnią tam funkcję ciał konsultacyjnych, działających na poziomie centralnym. Zwłaszcza model przyjęty przez Bułgarię i Węgry odpowiada prototypowi trójstronnej partycypacji, jakim był EKES. Bułgarska Rada Ekonomiczno-Społeczna składa się – tak jak EKES – z trzech grup: pracodawców, związków zawodowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Jej głównym zadaniem jest opracowywanie opinii w sprawie narodowych planów, ustaw, będących przedmiotem prac parlamentu, strategicznych zagadnień związanych z polityką ekonomiczną i społeczną, itp. Bułgarska Rada – podobnie jak EKES funkcjonuje jako zinstytucjonalizowana platforma dialogu obywatelskiego i konsultacji między rządem a

³⁶ W niektórych krajach członkowskich rady ekonomiczno-społeczne pełnią funkcję polskiej Komisji Trójstronnej. Ich skład nie uwzględnia przedstawicieli organizacji pozarządowych.

strukturami społeczeństwa obywatelskiego i odpowiada na legislacyjne aspiracje grup społecznych i ekonomicznych³⁷.

8. ZAGADNIENIE REPREZENTATYWNOŚCI

W dyskusjach o włączeniu obywateli w proces podejmowania decyzji w UE (a co za tym idzie w proces konsultacji) często pojawia się argument odnoszący się do reprezentatywności. Argument ten nie ma wprawdzie zastosowania do wszystkich sytuacji, w których prowadzone są konsultacje społeczne, nie dotyczy też w jednakowym stopniu wszystkich podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Udział w dyskusji (np. na forum on-line na stronie KE „Twój głos w Europie” czy na stronie poświęconej konsultacjom) nie tylko nie wymaga spełnienia jakichkolwiek dodatkowych warunków, ale także traktowany jest jako prawo przysługujące obywatelom Europy. W wypadku prezentacji swojego stanowiska przez organizacje w otwartych konsultacjach, również nie oczekuje się (poza rejestracją w rejestrze grup interesu) wykazania jakkolwiek określonej reprezentatywności. Komisja, jak zostało już wcześniej wskazane, chce utrzymywać jak najbardziej otwarty dialog ze społeczeństwem obywatelskim, mając przede wszystkim na względzie to, by wszystkie zainteresowane strony, bez względu na wielkość czy posiadane fundusze, miały szansę przedstawić swoje uwagi. Jednocześnie zdaniem Komisji, dla opinii publicznej musi być jasne kogo konsultujące podmioty (zwłaszcza w odniesieniu do podmiotów prawnych) reprezentują, jaka jest ich misja i przez kogo są finansowane. W odniesieniu do tworzonych np. przez KE grup ekspertów decyduje raczej ich fachowość (i/lub dobre kontakty z konkretną dyrekcją generalną), niż spełnienie wstępnie przyjętych warunków.

Problem reprezentatywności jednak istnieje. Wobec wielości podmiotów instytucjonalnych (związków, stowarzyszeń, fundacji, sieci europejskich, organizacji parasolowych itp.) pojawia się pytanie o to, których podmiotów należy nie tylko wysłuchać, ale z większą uwagą potraktować zgłaszane przez nie uwagi. Komisja Europejska podkreśla, że przywiązuje dużą wagę do stanowisk przedstawianych przez reprezentatywne organizacje europejskie. Dla ich określenia posługuje się przyjętym przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zestawem kryteriów.

Zgodnie z opinią³⁸ EKES europejska organizacja musi spełniać następujące kryteria:

- posiadać trwałą strukturę na płaszczyźnie europejskiej,
- mieć bezpośredni dostęp do specjalistycznej wiedzy swoich członków,
- reprezentować interesy ogólne, zgodne z interesami społeczeństwa europejskiego,
- składać się z organizacji, które w poszczególnych państwach członkowskich są reprezentatywne dla konkretnych grup interesów, których bronią,
- zrzekać organizacje ze znakomitej większości państw członkowskich,
- wprowadzić obowiązek odpowiedzialności (*accountability*) przed członkami organizacji,
- być upoważniona do reprezentowania i prowadzenia działalności na płaszczyźnie europejskiej,
- być niezależna i nie podlegać zaleceniom będącym przejawem interesów zewnętrznych;

³⁷ „Analyzing intensity levels of civil participation. The case of economic and social councils In Eastern European Countries”, Silke A. Eisenbeis & Jacinto de Vera. Draft paper. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2008.

³⁸ Opinion on ‘European Governance – a White Paper’ of 20 March 2002; CES 357/2002)

- charakteryzować się przejrzystością, w szczególności w dziedzinie finansów i wewnętrznych procesów decyzyjnych.

Bez względu na to stanowisko EKES, przywoływane w swoich dokumentach przez wiele organizacji europejskich (np. Diesis) „w ramach unijnych instytucji nie ma powszechnie stosowanej definicji dialogu obywatelskiego lub organizacji obywatelskiej. Między innymi właśnie dlatego, w odniesieniu do dialogu obywatelskiego, istnieją poważne zastrzeżenia dotyczące reprezentatywności poszczególnych organizacji pozarządowych na szczeblu unijnym. Formułowane są także zastrzeżenia odnośnie stosunkowo dużej swobody po stronie Komisji Europejskiej w sposobie prowadzenia tego dialogu”³⁹.

9. OCENA ORGANIZACJI

Rozmaitość instrumentów i metod konsultacji musi prowadzić do pytania o ich efektywność oraz rzeczywisty wpływ, który zgłaszane przez liczne podmioty stanowiska wywierają na kształt przyjmowanych dokumentów. Jak twierdzi Heike Klüver „nawet jeśli pytanie o wpływ jest pierwszym, które przychodzi do głowy, kiedy myśli się o grupach interesu, tylko nieliczne badania dotychczas podnosiły tę kwestię”⁴⁰. Warto przy tym pamiętać, że, jak przyznał były sekretarz generalny KE, „dla grup interesu faza konstruowania propozycji stwarza najwięcej możliwości”.

Z tego względu Klüver poddał analizie jakościowej (opartej m.in. na statystykach słów) uwagi co do wstępnej propozycji KE z 2007 roku w zakresie redukcji emisji CO₂ przez samochody, zgłaszane przez grupy interesu w czasie konsultacji on-line. W konsultacjach wzięło udział 80 podmiotów (w tym indywidualne osoby, przedstawiciele władz publicznych, korporacji itp.). Klüver swojej analizie poddał tylko wyodrębnione 25 organizacji, z czego 6 stanowiły stowarzyszenia producentów tradycyjnych aut, 6 stowarzyszenia motoryzacyjne stosujące alternatywne sposoby zasilania (np. elektryczne), 6 organizacje ekologiczne, 2 przedstawiciele organizacji związanej z mediami, jedna organizacja konsumencka oraz po jednej grupie związkowej i reprezentującej interesy ubezpieczycieli. W wyniku analizy Klüver doszedł do wniosku, że większy sukces jeśli chodzi o wpływ na dokument odniosły organizacje reprezentujące tradycyjny przemysł motoryzacyjny niż organizacje ekologiczne. Potwierdzenie tej konkluzji przynoszą także te nieliczne przeprowadzone analizy wpływu. Wykazywały one po pierwsze znacznie większą reprezentację środowiska biznesowego (lub para-biznesowego) niż organizacji pozarządowych i po drugie ich istotniejszy wpływ na kształtowaną politykę. Tak wyrafinowane metody badania wpływu w procesie konsultacji są jednak rzadkością. Częściej ograniczają się do bardziej ogólnego osądu co do tego, czyje stanowisko zostało uwzględnione, a czyje nie (lub które w większym stopniu).

Często jednak wybór przed którym stoi KE jest rzeczywiście wyjątkowo trudny. Takim przykładem są prace nad dyrektywą REACH, dotyczącą rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów. „Jak w rzeczywistości rozstrząsać spory między mocno rozbieżnymi interesami pracowników przemysłu chemicznego, przedsiębiorstw korzystających bądź tracących na dyrektywie, interesami narodowymi państw członkowskich (...), troską o europejskich obywateli i naszym wspólnym środowiskiem?”⁴¹. Początkowo daleko idący projekt Komisji, zgodny z intencjami organizacji ekologicznych, został znacznie złagodzony pod wpływem nacisku państw członkowskich, poddawanych presji lobby

³⁹ „Dialog społeczny i obywatelski w Unii Europejskiej” Tomasz G. Grosse w: „Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje” pod red. R. Towalskiego. Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2007.

⁴⁰ „Online Consultations in the European Union: Measuring interest group influence using content analysis” Heike Klüver, Paper presented at the Fourth Pan-European Conference on EU Politics, University of Riga, Latvia, 25 to 27 September 2008.

⁴¹ „Co zrobić?” Daniel Cohn-Bendit, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Seria publicystyczna 3.

wielkiego przemysłu. Wydaje się jednak, że ochrona środowiska to specyficzny przypadek - podejście KE jest tu wielokrotnie zgodne z oczekiwaniami organizacji ekologicznych czy konsumenckich (zwłaszcza jeśli chodzi o Dyрекcję Generalną ds. środowiska, gdyż mówi się o swoistej walce toczącej się wewnątrz samej Komisji między różnymi jej dyrekcjami tam, gdzie chodzi o ochronę środowiska Rkosztem rozwoju przemysłu). Wynika to prawdopodobnie z dwóch faktów. Po pierwsze, polityka ochrony środowiska (zrównoważonego rozwoju, zachowania ekosystemów, jakości wody, ochrony gatunków narażonych na wyginięcie) stanowi bardzo istotny element strategii unijnej - Komisja i Parlament wielokrotnie okazują się być bardziej proekologiczne niż państwa członkowskie. Po drugie, historia organizacji ekologicznych działających na poziomie UE jest bardzo długa, a ich umiejętność samoorganizowania się w sieci oraz przygotowywania kampanii społecznych nagłaśniających problem i nastawionych na wywieranie presji społecznej jest wyjątkowa (np. przy okazji prac przy dyrektywie REACH WWF realizował projekt DETOX polegający na przebadaniu kilkunastu osób z show-biznesu pod kątem występowania w ich organizmie substancji szkodliwych oraz wysyłaniu petycji przez obywateli do ministerstw).

Również obserwując rolę jaką odgrywa Europejskie Lobby Kobiet (EWL), wydaje się, że tam, gdzie stanowisko prezentowane przez organizacje zgodne jest z założeniami i polityką unijną (w każdym razie założeniami konkretnej dyrekcji generalnej), tam łatwiej jest o to, aby uwzględniane były uwagi czy komentarze zgłaszane przez podmioty pozarządowe. W wielu innych sytuacjach, kiedy w grę wchodzi interesy czy to krajowe, czy sektorowe, rola uwag organizacji pozarządowych jest znacznie mniejsza. Podobnie dzieje się w odniesieniu do opinii zinstytucjonalizowanego ciała konsultacyjnego, jakim jest EKES.

Badanie konsultacji z obywatelami w Unii Europejskiej przeprowadzone przez Volonteurope⁴² dostarczają przede wszystkim informacji na temat sytuacji w tej dziedzinie w krajach członkowskich i niesie trochę inne konkluzje. Warto w tym miejscu przywołać tę część danych uzyskanych w badaniu, która odnosi się do konsultacji prowadzonych przez UE oraz udziału w nich organizacji pozarządowych. Większość organizacji poddanych analizie twierdzi, że instytucje unijne są otwarte na zgłaszane uwagi i mają umiejętność tworzenia platformy dla dialogu i wymiany informacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Jako pozytywny przykład ze względu na zaangażowanie partnerów z poziomu lokalnego, regionalnego i krajowego oraz organizacji z obszaru ekonomii społecznej podawany jest proces konsultacji Zielonej Księgi w sprawie Spójności Terytorialnej,. Jednakże część badanych organizacji wskazuje na brak przejrzystości w procesie konsultacji - lista tych, którzy zgłosili uwagi nie zawsze jest dostępna, brak też informacji zwrotnej co do faktu uwzględnienia lub nie zgłoszonych uwag. Sygnalizuje się także problem z odpowiednią organizacją spotkań, która nie zawsze zostawia dość czasu na przygotowanie się. Małe organizacje (spośród tych biorących udział w badaniu) z ograniczonym budżetem i skoncentrowane raczej na sprawach lokalnych, nie uczestniczyły w ogóle w konsultacjach na poziomie europejskim.

Badanie zwraca także uwagę na istotną rolę, którą w procesie konsultacji dokumentów unijnych mogą (i w niektórych krajach pełnią) komisje ds. europejskich w krajowych parlamentach. Dostęp do posłów krajowych jest na ogół prostszy przede wszystkim dla małych, lokalnych organizacji. Metody działania tych komisji są różne w różnych krajach, jednak warto zwrócić uwagę na fakt, że te najbardziej rozwinięte dysponują dobrze prowadzonymi stronami internetowymi, zawierającymi aktualne informacje o diskutowanych aktach legislacyjnych. Np. węgierska komisja ds. europejskich organizuje konsultacje z organizacjami na zasadzie *ad hoc*, podczas kiedy członkowie brytyjskiej przygotowują plan konsultacji dokumentów unijnych.

Autorzy badania stwierdzają, że te komisje (zwłaszcza po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego) mają duży potencjał funkcjonowania jako kanał komunikacji między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i

⁴² „Effective consultation with citizens in the EU” Volonteurope report on 2, 2010.

decydentami europejskimi. Nie zwalnia to instytucji europejskich od dalszych starań o jak najbardziej klarowny i dostępny system konsultacji, ale przenosząc dyskusję o dokumentach unijnych, ułatwia wielu organizacjom zajęcie się nimi i przedstawienie swojego stanowiska. Wydaje się, że poprzez skrócenie dystansu między „Brukselą” a państwem członkowskim zwiększa się szansa na zaangażowanie w prowadzone konsultacje.

Inne badanie⁴³ dotyczące zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej obejmowało analizę porównawczą funkcjonowania organizacji w trzech obszarach: ochrona środowiska, polityka regionalna i polityka antydyskryminacyjna. Tutaj wśród konkluzji również pojawia się zagadnienie przejrzystości: kto jest zaangażowany w proces podejmowania decyzji (w tym na wczesnym etapie konsultacji) i kiedy. Autorzy raportu twierdzą, że organizacje są chętnie włączane na wstępnym etapie prac – korzysta się wtedy z ich ekspertyz i pomysłów, które wzbogacają pogląd na dany temat. Na dalszych etapach – np. wdrażania danej decyzji, ich obecność jest bardzo ograniczona. Innymi słowy, przedstawiciele organizacji uczestniczą w procesie konsultacji (w tym wysłuchaniach publicznych), ale nie są w stanie śledzić całego procesu podejmowania decyzji. Z tego punktu widzenia europejskie organizacje parasolowe – jak twierdzą autorzy – mają znaczną przewagę: dzięki swojej obecności blisko instytucji unijnych mogą pozostawać z nimi w stałym kontakcie, co dla krajowych organizacji(a nawet sieci) jest praktycznie niemożliwe.

Inny wniosek z badania dotyczy coraz częstszego uświadamiania sobie przez organizacje pozarządowe wagi decyzji podejmowanych w instytucjach europejskich. Jednakże pomimo tej konstatacji koszty ponadnarodowej mobilizacji są tak wysokie, że powstrzymują wiele organizacji od zaangażowania się choćby w proces konsultacji. Ponadto, do skutecznego reprezentowania interesów (np. poprzez zgłaszanie uwag istotnych z punktu widzenia odbiorców działań danej organizacji) potrzebne są nie tylko odpowiednie umiejętności, ale także specjalistyczna wiedza. Tutaj także większość organizacji krajowych wykazuje uświadomione deficyty.

Badanie wskazuje także, że przedstawiciele instytucji unijnych generalnie wolą prowadzić rozmowy z organizacjami parasolowymi. „Wśród decydentów widać preferencje dla kontaktowania się z ograniczoną liczbą dobrze określonych aktorów”⁴⁴.

Autorzy badania przytaczają także opinie organizacji o konieczności dysponowania środkami finansowymi na zapewnienie efektywnego rzecznictwa. W opinii organizacji środki te są potrzebne z jednej strony na zatrudnienie przeszkolonych pracowników, którzy mieliby podejmować działania na rzecz przedstawienia stanowiska organizacji, z drugiej zaś na samą działalność przedstawicielską. Zasadnicze pytanie w tej sprawie dotyczy tego, czy środki miałyby być skierowane tylko do organizacji sieciowych, działających na poziomie europejskim, czy też dostępne dla szerokiego grona zainteresowanych. Autorzy badania podkreślają, że w ich ocenie ograniczenie finansowania do europejskich sieci ma sens tylko wtedy, gdy powstają (powstały) one w wyniku autentycznego procesu uzgadniania poglądów i celów działania. Na wczesnym etapie, w obszarach, w których proces agregacji jeszcze nie wyłonił przedstawicielstwa, środki finansowe powinny być dostępne dla szerokiego grona, na zasadach wymuszających niejako współpracę - tak, aby zmierzać w kierunku stworzenia reprezentacji wielu organizacji.

⁴³ „EU research on Social Sciences and Humanities. Organised civil society and European governance”, Final report, DG Research European Commission, 2006.

⁴⁴ „EU research on Social Sciences and Humanities. Organised civil society and European governance”, Final report, DG Research European Commission, 2006.

Trudności, o których była mowa wcześniej, przekładają się na dane statystyczne odnośnie partycypacji organizacji w konsultacjach prowadzonych przez instytucje UE. Zgodnie z wynikami badania przedstawiają one następująco:

Częstotliwość uczestnictwa w konsultacjach unijnych⁴⁵

Sektor	Często	Okazjonalnie	Rzadko	Nigdy	Nie wiem
Antydyskryminacja	6,3%	10,0%	10,0%	68,8%	5,0%
Ochrona środowiska	2,7%	9,8%	11,6%	64,3%	11,6%
Polityka regionalna	13,6%	10,8%	10,2%	57,3%	5,1%

Z związku z wynikami wcześniej omawianego badania, w którym stwierdzono, że organizacje generalnie uważają instytucje unijne za otwarte na ich oczekiwania, warto przyrzeć się danym w podziale na sektory:

Postrzegana otwartość instytucji unijnych⁴⁶

	Bardzo otwarta	Średnio	Mało	Zamknięta
Antydyskryminacja	39,1%	39,1%	17,4%	4,3%
Ochrona środowiska	25,0%	41,7%	19,4%	13,9%
Polityka regionalna	31,7%	48,9%	17,8%	2,2%

Dla porównania Parlament Europejski traktowany jest jako łatwo dostępny (otwarty), podczas kiedy Rada postrzegana jest jako instytucja bardzo mało dostępna. W odniesieniu do KE pojawiają się wyraźne różnice w opiniach (np. środowisko organizacji o profilu antydyskryminacyjnym uważa, że Dyrekcja Generalna Zatrudnienie jest dostępna, a DG Sprawiedliwość nie). Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że pozytywna ocena tej otwartości wynika w pierwszym rzędzie z nieformalnych kontaktów. Autorzy raportu przytaczają opinię jednego z brytyjskich przedstawicieli organizacji, która wyraża tę tendencję: „dopóki nie masz osobistych kontaktów, wyjątkowo trudno jest skontaktować się z odpowiednią instytucją i odpowiednimi ludźmi”⁴⁷. Od momentu nawiązania takich osobistych relacji sytuacja zmienia się diametralnie: zaproszenia do udziału w spotkaniach, konferencjach i konsultacjach zaczynają napływać regularnie.

W badaniu pojawiła się także kwestia ewentualnej zależności organizacji, finansowanych ze środków europejskich. Z punktu widzenia Komisji Europejskiej nie jest to okoliczność powodująca jakąkolwiek zależność – wiele organizacji finansowanych ze środków KE prowadzi z nią intensywne spory i otwarcie krytykuje jej działania. KE podkreśla przy tym, że istnieje druga strona tej sytuacji, mianowicie organizacje ubiegające się o finansowanie są drobiazgowo kontrolowane pod kątem swojej reprezentatywności, a zatem dla Komisji jest to rozwiązanie wygodne. Organizacje w tym punkcie zgadzają się ze stanowiskiem KE –

⁴⁵ „EU research on Social Sciences and Humanities. Organised civil society and European governance”, Final report, DG Research European Commission, 2006.

⁴⁶ „EU research on Social Sciences and Humanities. Organised civil society and European governance”, Final report, DG Research European Commission, 2006.

⁴⁷ „EU research on Social Sciences and Humanities. Organised civil society and European governance”, Final report, DG Research European Commission, 2006.

otrzymywanie funduszy europejskich w żadnym stopniu nie wpływa na ich większą skłonność akceptowania propozycji legislacyjnych czy innych.

Raport z badania wskazuje także jednoznacznie, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego chciałyby odgrywać większą rolę w procesie podejmowania decyzji w UE. Zwiększenie tej roli możliwe jest jednak tylko wówczas, gdy są w stanie wykazać swoją demokratyczną wiarygodność. W języku dokumentów unijnych, o czym była mowa wcześniej, oznacza to odpowiedzialność, stosowanie wewnętrznych demokratycznych procedur, szeroką europejską bazą członkowską i dobre mechanizmy wewnętrznej konsultacji. Z drugiej strony, wielu przedstawicieli instytucji unijnych ma w tej sprawie odmienny pogląd. Nie widzą oni zagadnienia konsultacji w kontekście reprezentatywności, uważają bowiem, że podstawowym celem konsultacji jest wprowadzanie lepszych regulacji, wszyscy zatem, którzy mogą się do osiągnięcia tego celu przyczynić, powinni mieć taką możliwość. Wśród samych organizacji nie ma zgody co do wagi reprezentatywności - jedne zgadzają się, że jest to kwestia istotna, podczas gdy inne za kluczowe uważają utrzymywanie kontaktu z innymi organizacjami (np. członkowskimi), jeszcze inne zwracają uwagę na merytoryczną wartość prezentowanych stanowisk, a niekoniecznie na to, czy pochodzą one od uznanego za reprezentatywny podmiotu. Autorzy projektu piszą: „pojedyncza organizacja społeczeństwa obywatelskiego może nie być reprezentatywna, ale całościowy obraz organizacji aktywnych na poziomie europejskich uznawany jest przez instytucjonalnych aktorów za wystarczająco reprezentatywny”⁴⁸.

10. PODSUMOWANIE

Generalnie wyróżnić można dwa podstawowe typy dialogu władzy ze społeczeństwem: pierwszy - sformalizowany, wyrażający się w powoływaniu instytucji, które zaangażowane są w negocjacje konkretnych rozwiązań legislacyjnych (czasem dysponujących prawem weta) czy strategicznych. Przykładem takich rozwiązań na poziomie krajowym są komisje trójstronne (w niektórych krajach nazywane radami społeczno-ekonomicznymi), a na poziomie unijnym np. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Drugi typ dialogu stanowią mniej zinstytucjonalizowane formy konsultacji. W tym wypadku podmioty biorące udział w opiniowaniu dokumentów, wniosków, propozycji planów strategicznych nie są wyposażone w gwarancje uwzględnienia ich stanowisk, ale mają większą lub mniejszą swobodę w ich prezentowaniu⁴⁹.

Obydwa nurty obecne są w konsultacjach społecznych prowadzonych przez instytucje unijne (głównie przez Komisję Europejską). Zainteresowane strony są konsultowane za pomocą różnorodnych instrumentów, takich jak zielone i białe księgi, komunikaty, dokumenty konsultacyjne, komitety doradcze, grupy ekspertów i konsultacje ad-hoc. Konsultacje z wykorzystaniem Internetu stały się już stałą praktyką. Komisja posługuje się często kombinacją różnych narzędzi. Jednak „w kwestiach ekonomiczno-społecznych i rynku pracy organizacje obywatelskie mają prawo wypowiedzi i konsultacji dokumentów na ogólnych zasadach. (...) Nie biorą jednak udziału ani w trójstronnych, ani w dwustronnych instytucjach europejskich zajmujących się problematyką stosunków przemysłowych. W ten sposób ich wpływ na te sprawy został zmniejszony w

⁴⁸ EU research on Social Sciences and Humanities. Organised civil society and European governance”, Final report, DG Research European Commission, 2006.

⁴⁹ Za: Dialog społeczny i obywatelski w Unii Europejskiej” Tomasz G. Grosse w: „Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje” pod red. R. Towalskiego. Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2007.

stosunku do organizacji uczestniczących w unijnym dialogu społecznym, tj. pracowniczych i reprezentujących pracodawców”⁵⁰.

Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że kiedy mowa o organizacjach społecznych, obywatelskich czy w końcu pozarządowych, nie odnosi się to do jednorodnej grupy podmiotów. Wśród nich są małe lub średniej wielkości organizacje krajowe, których możliwość bezpośredniego uczestnictwa w opiniowaniu polityk unijnych jest ograniczona, nie tylko ze względów merytorycznych (braku odpowiedniego przygotowania członków lub personelu do rozumienia unijnych procesów), ale także technicznych.(często odbywa się za pośrednictwem europejskich sieci/platform, o ile dana organizacja do nich należy). Poważnym ograniczeniem dla udziału w konsultacjach doraźnych, a tym bardziej w stałym procesie konsultacyjnym, są zasoby finansowe. „Jeśli popatrzymy np. na organizacje rolnicze, które reprezentują interesy rolników w Brukseli, to trzeba powiedzieć, że jest to całkiem duży przemysł. Duża grupa osób jest zatrudniona po to, żeby reprezentować interes rolników. Aby robić to skutecznie, potrzebne są fundusze. (...) Po ilości osób która jest zatrudniona przez organizacje widać, że są to duże pieniądze. A zatem można powiedzieć, że w tym obszarze pojawia się ogromna nierównowaga wpływów, ponieważ są organizacje, które dysponując wiedzą i doświadczeniem, są znacznie lepiej zorganizowane i tym samym znacznie skuteczniej mogą reprezentować interesy”⁵¹

Kwestia finansów ma jednak wpływ nie tylko na sprawność organizacyjną i możliwości rzeczywistego działania na poziomie Unii Europejskiej. Ma ona także znaczenie, jeśli chodzi o to, kogo w istocie dana organizacja reprezentuje. „Wielkie korporacje, jak ExxonMobil, finansują sieci think-tanków (np. Centre for the New Europe i 130 innych, podobnych instytucji w ramach tzw. Stockholm Network). Inne, np. koncerny farmaceutyczne, wspierają finansowo organizacje pacjentów, które lobbują na rzecz rozwiązań prawnych korzystnych dla wielkich firm (...) prowadząc kampanie pozorowanego „oddolnego” nacisku społecznego”⁵². To z tych niejasności, potencjalnych wątpliwości i woli zapewnienia jak najlepszej wiedzy o uczestnikach konsultacji wziął się pomysł stworzenia rejestrów reprezentantów interesów. Rzecz jasna nie rozwiązuje to w pełni problemu - tym bardziej, że Komisja w dużym stopniu opiera swoje prace na zewnętrznych ekspertyzach i grupach ekspertów, którzy mają stosunkowo duży wpływ na określanie warunków brzegowych w konkretnej sprawie. - jednakże w jakimś stopniu przyczynia się do zwiększenia transparentności procesu tak dla opinii publicznej, jak dla samej KE.

Z przedstawionych wyżej informacji wyraźnie wynika, że proces tworzenia ram dla konsultacji społecznych w UE rozpoczął się dawno temu i ciągle jeszcze wydaje się daleki od doskonałości. Kilka jednak kwestii zwraca szczególną uwagę:

1. Opracowanie podstaw dla procesu konsultacji (reguły, minimalne standardy prowadzenia konsultacji)
2. Prowadzenie jednocześnie konsultacji sformalizowanych, wewnętrznych (np. komitety w procedurze komitetowej czy konsultacje z partnerami społecznymi) oraz otwartych dla szerokiego grona zainteresowanych,

⁵⁰ Dialog społeczny i obywatelski w Unii Europejskiej” Tomasz G. Grosse w: „Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje” pod red. R. Towalskiego. Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2007.

⁵¹ Jarosław Pietras w: „Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów” pod red. U. Kurczewskiej, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

⁵² „O lobbingu i demokracji w Radzie Europy” w: Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów” pod red. U. Kurczewskiej, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008

3. Stosunkowo częste używanie instrumentu Zielonych i Białych ksiąg, zapewniających możliwość zebrania uwag na wczesnym etapie tworzenia dokumentów,
4. Wielość stosowanych rozwiązań (grupy ekspertów, wystuchania, seminaria, konferencje i konsultacje on-line,
5. Prosta forma w odniesieniu do konsultacji on-line (łatwość przekazania uwag, wyraźnie określony termin składania stanowisk, załączenie konsultowanych dokumentów),
6. Troska o dostęp do informacji kto i w czym interesie składa określone uwagi (rejestr grup reprezentantów interesów),
7. Koncentracja na zapewnieniu przejrzystości procesu – publikacja zgłoszonych uwag, przedstawianie danych statystycznych, raportów z konsultacji, ale także protokołów spotkań grup ekspertów i ich składu osobowego,
8. Funkcjonowanie instytucjonalnych ciał konsultacyjnych, włączających przedstawicieli organizacji pozarządowych (EKES) oraz zapewniających kontakt ze społecznościami lokalnymi (Komitet Regionów),
9. Podejmowanie eksperymentów w rodzaju Agory Obywatelskiej, mających na celu włączenie szerokiego grona interesariuszy do debaty,
10. Programowe otwarcie na kontakt z obywatelami i zorganizowanymi grupami interesów, wyrażane w dokumentach, strategiach (np. ostatnio dyskutowana strategia Europa 2020).

Zastrzeżeń ze strony organizacji pozarządowych co do obecnie funkcjonującego systemu jest dużo, w tym przede wszystkim ciągle podnoszona kwestia niewystarczającej przejrzystości w działaniu (kto i dlaczego jest zapraszany od udziału w pracach). Podobnie ważny jest argument o trudnościach dla mniejszych czy nawet krajowych organizacji związanych ze stałym śledzeniem postępów prac, oraz środkami finansowymi, które trzeba byłoby na to przeznaczyć., a co za tym idzie - koniecznością opierania się na stanowiskach organizacji mających siedzibę w Brukseli. Często także formułowany jest argument o utracie kontaktu europejskich organizacji sieciowych ze swoimi członkami, co przekłada się na ograniczenie możliwości reprezentowania ich interesów. Jeszcze inne uwagi formułowane są w różnego rodzaju manifestach i stanowiskach organizacji np. przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. Większość ze zgłaszanych postulatów dotyczy zwiększenia roli organizacji pozarządowych tak w procesie konsultacji, jak procesie podejmowania decyzji. Te wszystkie uwagi i zastrzeżenia mają swoje znaczenie, którego nie należy bagatelizować. Także to, że „w obecnej formie nie jest on (dialog obywatelski – dop. MMD) instrumentem osłabienia dialogu społecznego w Unii Europejskiej, stanowi natomiast przykład „ukierunkowanej przez decydentów partycypacji społecznej. Jest ona szczególnie korzystna dla kierunków polityk publicznych i interesów reprezentowanych przez administrację, a mniejszym stopniu służy realizacji postulatów organizacji pozarządowych. (...) Niewątpliwie dialog obywatelski pełni natomiast istotną rolę w informowaniu (...) o zamierzeniach Komisji Europejskiej. Buduje również sieci współpracy (...). W ten sposób przyczynia się do podwyższenia legitymizacji społecznej polityk i instytucji europejskich”⁵³.

Do wypracowania idealnych rozwiązań jest jeszcze prawdopodobnie daleko. Wydaje się jednak, że część z tych, które już zostały przyjęte, może stanowić dobrą podstawę do tworzenia krajowego (w tym wypadku

⁵³ Dialog społeczny i obywatelski w Unii Europejskiej” Tomasz G. Grosse w: „Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje” pod red. R. Towalskiego. Centrum Partnerstwa Społecznego Dialog, Warszawa 2007.

polskiego) systemu konsultacji. System ten może stać się bardziej przejrzysty, zrozumiały dla potencjalnego użytkownika, pozbawiony wad i niedoskonałości systemu unijnego.