



C/2024/2481

23.4.2024

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wzmocnienie dialogu obywatelskiego i demokracji uczestniczącej w UE: kierunki działań”

(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji belgijskiej)

(C/2024/2481)

Sprawozdawca: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Współsprawozdawczyni: **Miranda ULENS**

Wniosek prezydencji belgijskiej w Pismo z 10.7.2023
Radzie

Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Opinia rozpoznawcza
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	23.1/2024
Data przyjęcia na sesji plenarnej	15.2.2024
Sesja plenarna nr	585
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	173/0/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (KES) – jako siedziba organizowanego i reprezentatywnego społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE – z zadowoleniem przyjmuje wniosek belgijskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej o sporządzenie opinii w sprawie dialogu obywatelskiego i udziału obywateli w życiu demokratycznym. Jako forum dialogu obywatelskiego EKES ma szczególne doświadczenie i wiedzę fachową⁽¹⁾. Wdrożenie art. 11 TUE w następstwie Konferencji w sprawie przyszłości Europy jest ważne dla dalszego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie polityki UE. Jak wyraźnie stwierdziła prezydencja belgijska, może to odzwierciedlać potrzebę zorganizowanego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz mieć zastosowanie w tym obszarze.

1.2. W kontekście przyszłego pakietu na rzecz obrony demokracji i wyborów europejskich w 2024 r. społeczeństwo obywatelskie musi być traktowane jako istotny partner we wzmacnianiu i obronie demokracji europejskiej oraz w kształtowaniu podejścia partycypacyjnego, które stanowi uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej. Celem niniejszej opinii EKES-u jest zastanowienie się, jakie elementy można by uwzględnić w bardziej sprzyjających ramach wspierających bezpośrednie uczestnictwo obywatelskie i dialog z instytucjami pośredniczącymi na szczeblu zarówno europejskim, jak i państw członkowskich.

1.3. Jak Komitet stwierdził już wcześniej, w strukturach i procesach dialogu społecznego należy w pełni doceniać i respektować szczególną rolę organizacji partnerów społecznych. Trzeba zarazem przyznać, że dialog obywatelski, z udziałem szerszego grona zainteresowanych stron i na temat większego spektrum zagadnień, jest odrębnym procesem.

1.4. Na Konferencji w sprawie przyszłości Europy stwierdzono, że przyszła Europa musi opracować dodatkowe instrumenty demokracji uczestniczącej, oraz wytyczono konkretne kierunki tego działania⁽²⁾. Niektóre z przedstawionych zaleceń zmierzają w kierunku stworzenia sprzyjających ram dialogu obywatelskiego. EKES uważa, że na szczególną uwagę zasługują dwa zalecenia odnoszące się do niego samego, z których pierwsze dotyczy uznania jego funkcji, a drugie – rozszerzenia jej, tak by stał się prawdziwym ośrodkiem paneli obywatelskich.

⁽¹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W jaki sposób nawiązać dialog z docelowymi grupami społeczeństwa i skutecznie wykorzystywać wyniki prac paneli obywatelskich?” (Dz.U. C 349 z 29.9.2023, s. 69) akapit 1.3.

⁽²⁾ Konferencja w sprawie przyszłości Europy – Sprawozdanie z wyników, maj 2022 r.

1.5. Komitet wzywa do opracowania strategii na rzecz dialogu obywatelskiego skutkującej planem działania, która mogłaby stać się jednym z filarów europejskiego paktu na rzecz obrony demokracji. Mogłoby to ponadto mieć na celu rozważenie opracowania porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy instytucjami Unii, o co sieci społeczeństwa obywatelskiego – Platforma Społeczna i Europejskie Forum Obywatelskie – apelują od 2009 r. ⁽³⁾, by określono w nim działania i związane z nimi zasoby, które miałyby zostać wykorzystane. Powinno się to odbywać przy wsparciu EKES-u i udziale sieci społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE. Ta strategia musi stanowić pierwszy krok na drodze do zwiększenia roli społeczeństwa obywatelskiego i dalszego rozwinięcia dialogu obywatelskiego.

1.6. EKES jest zdania, że wprowadzenie w życie art. 11 TUE wymaga stosowania pewnych norm we wszystkich instytucjach UE. Mogłoby to obejmować takie kwestie, jak znaczenie dialogu obywatelskiego, ukierunkowanie tego dialogu na wyniki, regularność i harmonogram działań, wspólny program polityczny i wspólne priorytety, włączenie grup słabszych grup społecznych, informacje zwrotne i wyniki. EKES podkreśla, że ta strategia wiąże się z realną możliwością lepszego wdrażania środków z zakresu polityki europejskiej w codziennym życiu obywateli.

1.7. Rada organizuje systematyczne konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na temat swoich prac legislacyjnych i politycznych. Może to mieć formę zapraszania organizacji społeczeństwa obywatelskiego na posiedzenia jej grup roboczych. Ponadto rotacyjne prezydencje Rady mogą organizować spotkania na temat swych priorytetów z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

1.8. Jako siedziba zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego EKES dysponuje konkretną wiedzą fachową i stanowi jedyne w swoim rodzaju stałe forum dialogu obywatelskiego, w ramach którego proponuje się rozwiązania w oparciu o konsensus między różnymi zainteresowanymi stronami. Członkinie i członkowie EKES-u posiadają mandat swych organizacji ⁽⁴⁾.

1.9. Jedną z osób sprawujących funkcję wiceprzewodniczącego Komisji powinna być nadal odpowiedzialna za dialog obywatelski ze społeczeństwem obywatelskim; należy również zwiększyć rolę wiceprzewodniczącego Parlamentu Europejskiego odpowiedzialnego za kontakty i dialog ze społeczeństwem obywatelskim. Nie ulega wątpliwości, że sprawniejsze wdrażanie art. 11 TUE z myślą o poprawie zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces kształtowania polityki UE, przy jednoczesnym wzmocnieniu roli EKES-u, może doprowadzić do lepiej ukierunkowanej i skuteczniejszej polityki. EKES apelował już wcześniej o powołanie komórki koordynującej na poziomie Sekretariatu Generalnego Komisji pod bezpośrednim nadzorem właściwego wiceprzewodniczącego Komisji. Ta jednostka wspierałaby również wszystkie dyrekcje generalne w zakresie przyjęcia ogólnego podejścia i strategii w odniesieniu do konsultacji, opracowania i przestrzegania wymogów i procedur jakości, zapewnienia wytycznych dotyczących jakości, informowania i prowadzenia działań następczych ⁽⁵⁾.

1.10. Komitet apeluje o sporządzenie rocznej tabeli wyników dialogu obywatelskiego (lub przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego) zawierającej informacje na temat tego, czy uwagi organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które wniosły wkład w drodze konsultacji, zostały uwzględnione, a jeśli nie – to dlaczego. Byłoby to cennym narzędziem pozwalającym ocenić, które rozwiązania się sprawdzają, a które – nie. Dzięki ocenie skutków za pomocą rocznej tabeli wyników można by co dwa lata sporządzać sprawozdanie na temat dialogu obywatelskiego, w którym przedstawiano by sukcesy i porażki ogólnej współpracy UE ze społeczeństwem obywatelskim, a także ocenę stanu dialogu obywatelskiego i skuteczności działań organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.11. W następstwie planu działania przyjętego przez forum organizacji pozarządowych w Rydze w 2015 r. Grupa Łącznikowa EKES-u ds. Europejskich Organizacji i Sieci Społeczeństwa Obywatelskiego opracowała w 2018 r. plan działania dotyczący wdrożenia art. 11 ust. 1 i 2 Traktatu ⁽⁶⁾. Jedną z propozycji było utworzenie europejskiego obserwatorium dialogu obywatelskiego. EKES przyjmuje do wiadomości ten wniosek.

1.12. Jak stwierdzono w opinii odnośnie do paneli obywatelskich, EKES – jako uznany instytucjonalny głos zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego – musi zajmować centralne miejsce w dążeniu do wzmocnienia demokracji uczestniczącej w instytucjach europejskich oraz między nimi. Proponuje się zatem rozważenie i wypróbowanie szeregu instrumentów partycypacyjnych, takich jak panele obywatelskie, które EKES może wykorzystać w swoich pracach doradczych. Aby wprowadzić to podejście, niezbędna będzie zmiana regulaminu wewnętrznego EKES-u ⁽⁷⁾. Analogicznie do tego, co stwierdzono w opinii odnośnie do paneli obywatelskich, powierzenie EKES-owi tego zadania wypukliłoby jego szczególne znaczenie jako instytucjonalnego strażnika konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim i – ogólnie – dialogu obywatelskiego.

⁽³⁾ <https://www.socialplatform.org/members-area/working-groups/civil-dialogue/>; <https://civic-forum.eu/civil-dialogue>.

⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W jaki sposób nawiązać dialog z docelowymi grupami społeczeństwa i skutecznie wykorzystywać wyniki prac paneli obywatelskich?” (Dz.U. C 349 z 29.9.2023, s. 69), pkt 4.5.

⁽⁵⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie oceny konsultacji Komisji Europejskiej z zainteresowanymi stronami (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57).

⁽⁶⁾ Action Plan for the implementation of Articles 11(1) and 11(2) TEU.

⁽⁷⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W jaki sposób nawiązać dialog z docelowymi grupami społeczeństwa i skutecznie wykorzystywać wyniki prac paneli obywatelskich?” (Dz.U. C 349 z 29.9.2023), pkt 1.4.

1.13. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą opierać się na zasadach wewnętrznej demokracji, autonomii i przejrzystości; model ich działalności musi być nienastawiony na zysk i służyć interesowi ogólnemu lub bardziej specyficznemu interesowi grup, które dana organizacja skupia. EKES uważa, że ważne jest, aby uznanie za organizację społeczeństwa obywatelskiego miało uzasadnione podstawy, a sama organizacja była reprezentatywna. Wzywa zatem do ustanowienia mechanizmu akredytacji opartego na wspomnianych wyżej zasadach z wykorzystaniem istniejących struktur, takich jak Rada Europy⁽⁸⁾ i ONZ, z uwzględnieniem legitymacji mandatu członków, obszarów zainteresowania i faktycznego wymiaru legitymacji i reprezentatywności, z czego wyłączone byłyby podmioty, które zostały już uznane za partnerów społecznych zgodnie z komunikatem Komisji z 1993 r.⁽⁹⁾ i decyzją z 1998 r.⁽¹⁰⁾.

2. Informacje ogólne i kontekst wniosku

2.1. Z myślą o zabezpieczeniu, wzmocnieniu i krzewieniu demokracji w UE oraz jako narzędzie zbliżenia procesu decyzyjnego UE do obywateli i obywateli, EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek prezydencji belgijskiej o sporządzenie opinii pt. „Wzmocnienie dialogu obywatelskiego i demokracji uczestniczącej w UE: kierunki działań”. Ten temat jest szeroki i obejmuje kwestie takie jak aktywizm, wolontariat, przyłączanie się do ruchów i inne formy bezpośredniego czynnego uczestnictwa obywateli, które stanowią uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej. Dlatego też niniejsza opinia koncentruje się przede wszystkim na ocenie, jakie elementy można by uwzględnić w bardziej sprzyjających ramach wspierających bezpośredni udział obywateli i dialog z instytucjami pośredniczącymi oraz za ich pośrednictwem zarówno na szczeblu UE, jak i w poszczególnych państwach członkowskich UE.

2.2. Jak Komitet stwierdził już wcześniej, w strukturach i procesach dialogu społecznego należy w pełni doceniać i respektować szczególną rolę organizacji partnerów społecznych. Trzeba zarazem przyznać, że dialog obywatelski, z udziałem szerszego grona zainteresowanych stron i na temat większego spektrum zagadnień, jest odrębnym procesem⁽¹¹⁾.

2.3. EKES ma specjalną pozycję jako organ doradczy składający się z przedstawicieli organizacji pracodawców i związków zawodowych oraz innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Dbą o to, by procedury konsultacji odbywały się zgodnie z traktatami (art. 304 TFUE).

2.4. Dając przykład innym instytucjom UE, EKES powołał w 2004 r. Grupę Łącznikową z myślą o zapewnieniu ram swego dialogu i współpracy z europejskimi organizacjami i sieciami, z którymi ta grupa współdziała, w zakresie przekrojowych kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Grupa Łącznikowa zapewnia organizacjom parasolowym społeczeństwa obywatelskiego wyjątkową strukturę instytucjonalną, która umożliwia dialog obywatelski i sprzyja demokracji uczestniczącej. Dzięki tej platformie społeczeństwo obywatelskie może omawiać program UE i jej procesy decyzyjne oraz wywierać na nie wpływ (zgodnie z postanowieniami art. 11 TUE).

2.5. Niezależne i wolne społeczeństwo obywatelskie jest gwarancją demokratycznych społeczeństw, zwłaszcza podstawowych praw i wolności, oraz ochrony przed narastającym populizmem. W otwartym piśmie do przewodniczącej Komisji Europejskiej w czerwcu 2022 r. Społeczeństwo Obywatelskie Europy⁽¹²⁾ i liczne organizacje społeczeństwa obywatelskiego podkreśliły, że **zasadnicze znaczenie ma strategia na rzecz społeczeństwa obywatelskiego**⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Kodeks dobrych praktyk w zakresie udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym.

⁽⁹⁾ COM(93) 600 final.

⁽¹⁰⁾ Decyzja Komisji z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim (Dz.U. L 225 z 12.8.1998, s. 27).

⁽¹¹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie wzmocnienia dialogu społecznego w Unii Europejskiej” (COM(2023) 38 final – 2023/0012 (NLE)) oraz „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Wzmocnienie dialogu społecznego w Unii Europejskiej: wykorzystanie jego pełnego potencjału do zarządzania sprawiedliwymi transformacjami«” (COM(2023) 40 final) (Dz.U. C 228 z 29.6.2023, s. 87) pkt 1.7.

⁽¹²⁾ <https://civilsocietyeurope.eu/>.

⁽¹³⁾ Pismo otwarte Społeczeństwa Obywatelskiego Europy do przewodniczącej Komisji Europejskiej, 2022. Bez partnerów społecznych.

2.6. Konferencja w sprawie przyszłości Europy zaowocowała nowymi dyskusjami na temat demokracji uczestniczącej i nowymi formami bezpośrednich obrad obywatelskich w kontekście UE ⁽¹⁴⁾. Te nowe formy nadal są przedmiotem analizy i dyskusji, ale stanowią nowy sposób, w jaki obywatele mogą wpływać na procesy decyzyjne i w nich uczestniczyć. Panele obywatelskie są bowiem jednym z wielu narzędzi, które można wykorzystać do większego uwzględnienia zdania obywateli w procesie kształtowania polityki, aby zwiększyć legitymizację polityki publicznej w instytucjach demokratycznych. W propozycjach 36 i 39 zaleceń Konferencji w sprawie przyszłości Europy ⁽¹⁵⁾ wezwano do nadania szczególnej roli i mandatu EKES-owi jako uznanemu instytucjonalnemu głosowi zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

2.7. Jak stwierdzono wcześniej ⁽¹⁶⁾, EKES musi zajmować centralne miejsce w dążeniu do wzmocnienia demokracji uczestniczącej w instytucjach europejskich (art. 300 TFUE). Proponuje się zatem rozważenie i wypróbowanie szeregu instrumentów partycypacyjnych, takich jak panele obywatelskie, które EKES może wykorzystać w swoich pracach doradczych. Te rozważania powinny również uwzględniać między innymi wpływ na budżet i zasoby ludzkie.

2.8. Wyniki Konferencji w sprawie przyszłości Europy ⁽¹⁷⁾ jasno wskazują na znaczenie społeczeństwa obywatelskiego jako kluczowego podmiotu zwiększającego udział obywateli w życiu demokratycznym. Jej zalecenia odnoszą się do zorganizowanego dialogu, głównie w sektorze młodzieżowym. EKES rozpoczął projekt pilotażowy, którego celem jest lepsze wysłuchanie głosu młodzieży na poziomie UE za jego pośrednictwem ⁽¹⁸⁾. Projekt ten może również stanowić cenne źródło inspiracji dla innych instytucji.

2.9. W swoim komunikacie ⁽¹⁹⁾ dotyczącym wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy Komisja stwierdziła, że rozważy nowe obszary działania, takie jak pomoc w nawiązaniu zdecentralizowanych dialogów obywatelskich opartych na podejściu deliberatywnym, opracowanie Europejskiej karty uczestnictwa obywatelskiego oraz umożliwienie obserwatorom obywatelskim ścisłego śledzenia procesu decyzyjnego UE, aby uczynić go bardziej przejrzystym.

3. Definicje społeczeństwa obywatelskiego i dialogu obywatelskiego oraz podstawa prawna

3.1. Partycypacja jest kluczowym elementem europejskiej demokracji i stanowi niezbędny warunek legitymizacji polityki UE w oczach obywateli i obywateli. Koncepcja demokracji uczestniczącej jest wyraźnie zapisana w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) jako prawo każdego obywatela UE do uczestnictwa w demokratycznym życiu Unii oraz jako instytucjonalne zobowiązanie do podejmowania decyzji w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela ⁽²⁰⁾.

3.2. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego są wyrazem zbiorowego zaangażowania, które uzupełnia formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli służące przekazywaniu zdania poszczególnych osób. W rzeczywistości zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest istotnym kanałem uczestnictwa obywateli. Jego wiedza fachowa jest niezbędna do podejmowania jak najtrafniejszych decyzji odpowiadających rzeczywistym potrzebom. Ma to szczególne znaczenie na szczeblu UE, na którym rozstrzygane są złożone kwestie, a także na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

3.3. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie może służyć interesowi publicznemu w drodze procedur demokratycznych i odgrywać rolę mediatora między organami publicznymi a ogółem społeczeństwa. Pełni funkcję platformy, za pośrednictwem której obywatele mogą wyrażać obawy, bronić swoich praw i angażować się w pokojowy aktywizm. Opiera się na wartościach. Reprezentuje ono interesy różnych grup społecznych, w tym grup znajdujących się w trudnej sytuacji. Niemniej według Agencji Praw Podstawowych ⁽²¹⁾ zwłaszcza dla osób i grup w gorszym położeniu potrzebne są jeszcze większe wysiłki. Wyniki jego działalności przekładają się na konkretną pomoc, a czasami nawet na zmiany systemowe w społeczeństwie.

⁽¹⁴⁾ Rezolucja EKES-u w sprawie Konferencji w sprawie przyszłości Europy (Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 1).

⁽¹⁵⁾ Konferencja w sprawie przyszłości Europy, Sprawozdanie z wyników.

⁽¹⁶⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W jaki sposób nawiązać dialog z docelowymi grupami społeczeństwa i skutecznie wykorzystywać wyniki prac paneli obywatelskich?” (Dz.U. C 349 z 29.9.2023, s. 69) pkt 1.4.

⁽¹⁷⁾ Konferencja w sprawie przyszłości Europy, Sprawozdanie z wyników.

⁽¹⁸⁾ Zaangażowanie młodzieży w EKES-ie, <https://www.eesc.europa.eu/en/initiatives/youth-engagement-eesc>.

⁽¹⁹⁾ Komunikat Komisji na temat Konferencji w sprawie przyszłości Europy (COM(2022) 404 final).

⁽²⁰⁾ Art. 10 ust. 3 TUE.

⁽²¹⁾ Roczne sprawozdania ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i FRA: Charter 2022 consultation report.

3.4. Art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedzenie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii”. Artykuł ten stanowi ponadto, że „[i]nstytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”. Obejmuje on w tym zakresie tradycję konsultacji (art. 11 ust. 3 TUE). W tym postanowieniu wzywa się zarazem do utrzymania otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.

3.5. Zgodnie z art. 11 ust. 2 TUE instytucje ponoszą wspólną odpowiedzialność za zapewnienie, by zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, które dobrowolnie jednoczy i angażuje ludzi oraz reprezentuje aspiracje i interesy obywateli, aktywnie uczestniczyło w tworzeniu prawa UE i związanych z tym procesach. W wyniku intensywnego rzecznictwa i mobilizacji organizacji obywatelskich w całej Europie po raz pierwszy wdrożenie dialogu obywatelskiego zostało wyraźnie włączone do mandatu wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej w 2019 r.

3.6. Określono trzy uzupełniające się elementy dialogu obywatelskiego w UE ⁽²²⁾: a) dialog obywatelski w określonych obszarach polityki między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a ich partnerami reprezentującymi władzę ustawodawczą i wykonawczą na szczeblu unijnym i krajowym, zwany „dialogiem sektorowym” ⁽²³⁾; b) zorganizowany i regularny dialog między instytucjami Unii lub ich krajowymi odpowiednikami a społeczeństwem obywatelskim na temat rozwoju UE i kierunków jej polityki przekrojowej, zwany „dialogiem międzysektorowym” oraz c) dialog między samymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na temat rozwoju UE i jej polityk przekrojowych, zwany „dialogiem horyzontalnym”.

3.7. W kompendium EKES-u ⁽²⁴⁾ na temat demokracji uczestniczącej podkreślono znaczenie koncepcji uczestnictwa obywateli i zwrócono uwagę na istotną rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W kompendium uwzględniono nowe zagrożenia dla dialogu obywatelskiego oraz dla modeli demokratycznych i społecznych.

3.8. Parlament Europejski wezwał instytucje Unii Europejskiej, a także władze krajowe, regionalne i lokalne państw członkowskich do jak najpełniejszego wykorzystania istniejących przepisów prawnych oraz dobrych praktyk w celu rozwinięcia dialogu ze społeczeństwem oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego ⁽²⁵⁾. EKES zauważa, że Społeczeństwo Obywatelskie Europy zaapelowało o przedstawienie się na bardziej sformalizowane i usystematyzowane ramy dialogu obywatelskiego UE ⁽²⁶⁾. Kompleksowy przegląd tych działań i krytyczną analizę ich wartości przedstawiono w badaniu EKES-u „Civil Dialogue and Participatory Democracy in the Practice of the European Union Institutions” [Dialog obywatelski i demokracja uczestnicząca w praktyce instytucji Unii Europejskiej] (2015 r.) ⁽²⁷⁾.

3.9. Dotychczas żadna instytucja europejska ani międzynarodowa nie przyjęła uniwersalnej definicji społeczeństwa obywatelskiego. Grupa Łącznikowa EKES-u przeanalizowała ostatnio możliwe definicje i zaproponowała następującą: organizacje społeczeństwa obywatelskiego są wyrazem i wynikiem uprawnienia społeczeństwa do samoorganizacji w sposób wyraźny i niezależny od instytucji publicznych i państwa. Organizacje pozarządowe i oddolne charakteryzują się dużą różnorodnością reprezentującą bogactwo krajobrazu społecznego Europy. Związki zawodowe i organizacje pracodawców stanowią integralną część społeczeństwa obywatelskiego. Jako partnerzy społeczni różnią się one jednak od organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

4. Zasady dobrych rządów

4.1. Konstruktywny dialog obywatelski wymaga odpowiednich warunków, aby strony mogły się angażować w oparciu o jasno wyznaczone funkcje i obowiązki. Obejmuje to zdolność reagowania i rozliczalność instytucji w ramach mechanizmów dialogu i poza nimi, zgodnie z normami regulującymi prawo do dobrej administracji. Dialog obywatelski na poziomie europejskim nie może się sprawnie toczyć bez dobrze zarządzanego dialogu obywatelskiego na poziomie krajowym. W związku z tym konieczne są pewne warunki wstępne, jeśli chcemy stworzyć klimat sprzyjający skutecznemu i konstruktywnemu dialogowi obywatelskiemu. Obejmuje to budowanie zaufania, rozliczalność, przejrzystość i odpowiednie warunki uczestnictwa. W przyjętym przez Radę Europy kodeksie dobrych praktyk w zakresie udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym podsumowano kluczowe zasady i warunki, które mogą stanowić wytyczne.

⁽²²⁾ Zostały one po raz pierwszy przedstawione, choć przy użyciu częściowo innej terminologii, w opinii EKES-u „The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership” [Komisja i organizacje pozarządowe: budowanie bliższego partnerstwa] (Dz.U. C 268 z 19.9.2000, s. 67).

⁽²³⁾ Należy odróżnić od „dialogu sektorowego” w kontekście dialogu społecznego. W omawianym przypadku odnosi się raczej do konkretnych kwestii sektorowych.

⁽²⁴⁾ Demokracja uczestnicząca to sukces.

⁽²⁵⁾ Rezolucja PE w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach Traktatu z Lizbony (Dz.U. C 46 E z 24.2.2010, s. 23).

⁽²⁶⁾ Pismo otwarte Społeczeństwa Obywatelskiego Europy do przewodniczącej Komisji Europejskiej, 2022. Bez partnerów społecznych.

⁽²⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-02-15-397-en-n.pdf>.

4.2. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają zasadnicze znaczenie dla reprezentowania ogólnych i bardziej specyficznych interesów grup obywateli oraz dla zachęcania do uczestnictwa w życiu społecznym i obrony praw reprezentowanych przez siebie grup obywateli.

4.3. Istotne jest zwrócenie uwagi, że dialog obywatelski powinien stanowić usystematyzowany, długotrwały, zorientowany na wyniki i znaczący proces umożliwiający prawdziwą i merytoryczną wymianę informacji, konsultacje, dialog, współtworzenie rozwiązań dotyczących wspólnych wyzwań oraz długotrwałe partnerstwa między organami publicznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i całym społeczeństwem obywatelskim, który to proces ma odbywać się na wszystkich etapach politycznego cyklu decyzyjnego, od określania kierunków i priorytetów po ocenę.

5. Dalsze działania na rzecz dialogu obywatelskiego oraz rola EKES-u

5.1. Komitet wzywa instytucje Unii do objęcia wiodącej roli i opracowania strategii na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, która mogłaby zostać włączona wraz z jasnym **planem działania** do europejskiego pakietu na rzecz obrony demokracji. W tych pracach należy uwzględnić wymienione poniżej elementy.

5.2. Co się tyczy dialogu obywatelskiego, EKES uważa, że wprowadzenie w życie art. 11 TUE wymaga stosowania pewnych norm we wszystkich instytucjach UE. Niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego (np. Platforma Społeczna i Europejskie Forum Obywatelskie) apelują od 2009 r. o rozważenie **porozumienia międzyinstytucjonalnego** w celu określenia ram dialogu obywatelskiego⁽²⁸⁾. Można by również przeanalizować, w jaki sposób EKES mógłby odgrywać rolę moderatora paneli obywatelskich.

5.3. Dalsze i skuteczne wdrażanie art. 11 TUE na szczeblu unijnym jest obowiązkiem prawnym instytucji UE. Może to obejmować wszystkie rodzaje dialogu obywatelskiego, w tym dialog międzysektorowy, wertykalny/sektorowy oraz horyzontalny dla przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Ostatni z wymienionych rodzajów dialogu – dialog horyzontalny między obywatelami i stowarzyszeniami przedstawicielskimi umożliwiający wyrażanie poglądów i ich publiczną wymianę we wszystkich obszarach działania Unii – wymaga szczególnej uwagi i specjalnych środków wsparcia, które mogłyby stanowić ważną część unijnej strategii na rzecz społeczeństwa obywatelskiego. Dialog obejmuje poziom unijny i krajowy, przy czym drugi z wymienionych poziomów powinien być przedmiotem szczególnego zainteresowania i może częściowo obejmować poziom lokalny i regionalny.

5.4. Jeśli chodzi o wdrażanie art. 11 TUE przez instytucje UE, należy przewidzieć jasne normy, przepisy i wytyczne dotyczące pewnych zasad, takich jak „dialog obywatelski – w jakim celu” i „dialog obywatelski – w jaki sposób” w celu zagwarantowania, że dialog obywatelski będzie konstruktywny i zorientowany na wyniki, będzie regularnie obejmował wspólnie opracowane priorytety i programy oraz będzie włączał słabsze grupy społeczne. Musi on również zapewniać zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego na wczesnym etapie opracowywania polityki i prawodawstwa, ponieważ ma to zasadnicze znaczenie dla skuteczności realizacji i przyjęcia w terenie, a także dla przygotowania grup docelowych. Normy muszą obejmować wyraźne zobowiązania do zapewnienia, aby organizacje społeczeństwa obywatelskiego otrzymywały informacje zwrotne na temat działań następczych podjętych w związku z wnioskami, a także jasno wyznaczone terminy konsultacji.

5.5. Rada organizuje systematyczne konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na temat swoich prac legislacyjnych i politycznych. Może to mieć formę zapraszania organizacji społeczeństwa obywatelskiego na posiedzenia jej grup roboczych. Ponadto rotacyjne prezydencje Rady mogą organizować spotkania na temat swych priorytetów z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

5.6. Jeden z wiceprzewodniczących Komisji powinien być nadal odpowiedzialny za dialog obywatelski ze społeczeństwem obywatelskim i należy zwiększyć rolę wiceprzewodniczącego Parlamentu Europejskiego odpowiedzialnego za kontakty ze społeczeństwem obywatelskim. Nie ulega wątpliwości, że sprawniejsze wdrażanie art. 11 TUE z myślą o poprawie zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces kształtowania polityki UE, przy jednoczesnym wzmocnieniu roli EKES-u, może doprowadzić do lepiej ukierunkowanej i skuteczniejszej polityki. EKES apelował już wcześniej o powołanie komórki koordynującej na poziomie Sekretariatu Generalnego Komisji pod bezpośrednim nadzorem właściwego wiceprzewodniczącego Komisji. Ta jednostka wspierałaby również wszystkie dyrekcje generalne w zakresie przyjęcia ogólnego podejścia i strategii w odniesieniu do dialogu obywatelskiego, opracowania i przestrzegania wymogów i procedur jakości, zapewnienia wytycznych dotyczących jakości, informowania i prowadzenia działań następczych⁽²⁹⁾.

5.7. Warto byłoby rozważyć opracowanie kryteriów i ustanowienie rocznej tablicy wyników dialogu obywatelskiego określającej – jeżeli organizacje społeczeństwa obywatelskiego wniosły wkład w drodze konsultacji – czy ich uwagi zostały uwzględnione, a jeśli nie – to dlaczego. Mogłoby to być cenne narzędzie pozwalające ocenić, które rozwiązania się sprawdzają, a które – nie. Roczna tabela wyników mogłaby doprowadzić do sporządzania co dwa lata sprawozdania na temat dialogu obywatelskiego, w którym przedstawiano by sukcesy i porażki ogólnej współpracy UE ze społeczeństwem obywatelskim, a także ocenę stanu dialogu obywatelskiego i skuteczności działań organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

⁽²⁸⁾ <https://www.socialplatform.org/members-area/working-groups/civil-dialogue/>; <https://civic-forum.eu/civil-dialogue>.

⁽²⁹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie oceny konsultacji Komisji Europejskiej z zainteresowanymi stronami (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57).

5.8. W następstwie planu działania przyjętego przez forum organizacji pozarządowych w Rydze w 2015 r. Grupa Łącznikowa opracowała w 2018 r. plan działania dotyczący wdrożenia art. 11 ust. 1 i art. 11 ust. 2 Traktatu⁽³⁰⁾. Jedną z propozycji było utworzenie europejskiego obserwatorium dialogu obywatelskiego. EKES przyjmuje do wiadomości ten wniosek.

5.9. Jak wspomniano w opinii w sprawie paneli obywatelskich, należy podkreślić i zwiększyć szczególne znaczenie EKES-u jako instytucjonalnego strażnika procedur konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim i ogólnego dialogu obywatelskiego.

5.10. Jak wspomniano w opinii w sprawie paneli obywatelskich, EKES jest przekonany, że mogą one odegrać konkretną rolę w bezpośrednim udziale obywateli za pośrednictwem paneli ogólnych i szczegółowych. W opinii w sprawie paneli obywatelskich zaproponowano rozważenie i wypróbowanie szeregu instrumentów partycypacyjnych, takich jak panele obywatelskie, które EKES może wykorzystać w swoich pracach doradczych. Można by również rozważyć panele społeczeństwa obywatelskiego, zgodnie z propozycją zawartą w dokumencie Grupy Łącznikowej EKES-u otwierającym debatę na temat paneli obywateli i paneli społeczeństwa obywatelskiego.

5.11. Inicjatywy przewodnie, takie jak Tydzień Społeczeństwa Obywatelskiego, mogłyby posłużyć do oceny procesu dialogu obywatelskiego, ale przede wszystkim mogą być laboratorium pomysłów na potrzeby planu działania i jego wdrażania.

5.12. Taki dialog obywatelski sprawdza się jedynie pod warunkiem że organizacje społeczeństwa obywatelskiego otrzymują duże wsparcie. Wymaga to odpowiednich ram wspomagających, które obejmują podnoszenie świadomości, zapewnienie zasobów, kształcenie i szkolenie, aby budować zdolności tych organizacji oraz zwiększać ich dostęp do podejmowania decyzji i kształtowania polityki. Kształcenie i szkolenie mogą odgrywać kluczową rolę we wspieraniu dialogu obywatelskiego, ponieważ zapewniają poszczególnym osobom wiedzę, umiejętności krytycznego myślenia i empatię niezbędne do angażowania się w znaczące i oparte na szacunku konsultacje oraz procesy kształtowania polityki i procesy decyzyjne. Dzięki temu ludzie mogą zrozumieć złożone kwestie, poznać różnorodne perspektywy i formułować świadome opinie. Poprzez propagowanie uczenia się przez całe życie, w ramach którego kładzie się nacisk na wartość opartych na szacunku i dowodach dyskusji, społeczeństwo może tworzyć podstawy konstruktywnego dialogu, zachęcającego do współpracy i postępów, nawet w przypadku tematów wywołujących głębokie podziały. Kształcenie służy ostatecznie jako podstawa dyskursu obywatelskiego, dzięki czemu jednostki są lepiej przygotowane do angażowania się w procesy demokratyczne i mają pozytywny wpływ na swoje społeczności i cały świat.

5.13. Programy finansowania unijnego, takie jak program „Obywatele, równość, prawa i wartości” (CERV), Erasmus+ itp. mogłyby ułatwić rozwój i doskonalenie narzędzi i mechanizmów wdrażania dialogu, w tym poprzez zapewnienie lepszego wsparcia operacyjnego kluczowym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego reprezentującym m.in. grupy, do których trudno jest dotrzeć, i słabsze grupy społeczne.

5.14. Uwzględnienie podmiotów niepaństwowych innych niż związki zawodowe i organizacje pracodawców w definicji organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest odważnym i innowacyjnym krokiem w kontekście międzynarodowym. Należy zarazem zachować tożsamość stowarzyszeń, ruchów, organizacji wolontariackich itp. W związku z tym zdaniem EKES-u ważne jest, by uznanie za organizację społeczeństwa obywatelskiego opierało się na uzasadnionych podstawach, a sama organizacja była reprezentatywna. Uznawanie tych organizacji w codziennej pracy na każdym poziomie wymaga zatem określenia ich ram zgodnie z zasadami wewnętrznej demokracji, autonomii i przejrzystości, modelu działalności nienastawionej na zysk oraz służby w interesie ogólnym lub w interesie specyficznych grup interesu. Komitet wzywa do ustanowienia mechanizmu akredytacji opartego na wspomnianych wyżej zasadach, z uwzględnieniem legitymacji mandatu członków, obszarów zainteresowania, faktycznego wymiaru reprezentatywności i rozliczalności, z wyłączeniem podmiotów, które zostały już uznane za partnerów społecznych zgodnie z komunikatem KE z 1993 r.⁽³¹⁾ i decyzją z 1998 r.⁽³²⁾.

5.15. EKES określił kryteria reprezentatywności już w 2006 r. w odniesieniu do członkostwa w Grupie Łącznikowej⁽³³⁾. Krajobraz, skład i rola społeczeństwa obywatelskiego (od dodatkowego wzmocnienia demokracji przedstawicielskiej do jej ochrony) uległy zmianie. Grupa Łącznikowa obecnie rozważa ponownie te kryteria przy pełnym zaangażowaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego. To z kolei powinno również skłonić do szczegółowej analizy kwestii reprezentatywności jakościowej.

Bruksela, dnia 15 lutego 2024 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Oliver RÖPKE

⁽³⁰⁾ Plan działania dotyczący wdrożenia art. 11 ust. 1 i art. 11 ust. 2 TUE.

⁽³¹⁾ COM(93) 600 final.

⁽³²⁾ Decyzja Komisji 98/500/WE.

⁽³³⁾ Zasady działania Grupy Łącznikowej, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/operating_rules_lg.pdf.

ZAŁĄCZNIK

Przykłady dialogu obywatelskiego na szczeblu UE

1. Unijny dialog młodzieżowy⁽¹⁾ jest najbardziej zaawansowaną formą zorganizowanego dialogu obywatelskiego na poziomie UE. Służy za forum ciągłej wspólnej refleksji i konsultacji na temat priorytetów, wdrażania i działań następczych w kontekście europejskiej współpracy na rzecz młodzieży. Takie organizacje jak Europejskie Forum Młodzieży stanowią integralną część tego procesu i wspierają jego wdrażanie na poziomie krajowym.
2. W przeszłości inną formą horyzontalnego dialogu obywatelskiego była grupa kontaktowa ds. społeczeństwa obywatelskiego prowadzona przez CONCORD Europe i kilka ogólnounijnych sieci (CONCORD, Green8, Sieć Współpracy na rzecz Praw Człowieka i Demokracji (HRDN) i Social Platform). Jej celem było reprezentowanie – w najważniejszych kwestiach – poglądów i interesów organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na rzecz praw i wartości w całej UE. Miała ona wspierać i propagować przejrzysty i zorganizowany dialog obywatelski, który byłby dostępny, odpowiednio wspierany, włączający, sprawiedliwy i prowadzony z poszanowaniem autonomii organizacji społeczeństwa obywatelskiego.
3. Kolejnym krokiem w uznaniu potrzeby zorganizowanej reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE było utworzenie Społeczeństwa Obywatelskiego Europy⁽²⁾. Zostało ono formalnie powołane w celu ustanowienia stałej koordynacji między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE, co stanowiło wezwanie do zapewnienia znaczącego, zorganizowanego dialogu obywatelskiego ze wszystkimi instytucjami Unii. Konwencja społeczeństwa obywatelskiego została utworzona, aby zapewnić wsparcie w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy i zaradzić pominięciu organizacji społeczeństwa obywatelskiego w oficjalnym procesie.
4. Kolejnym przykładem regularnego dialogu Komisji z zainteresowanymi stronami w sektorze rolnym jest „grupa dialogu obywatelskiego w rolnictwie”⁽³⁾. Grupy dialogu obywatelskiego są grupami ekspertów Komisji działającymi w ramach Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zapewniają one jednolite ramy prawne i proceduralne na potrzeby konsultacji z zainteresowanymi podmiotami pozarządowymi.
5. Innym przykładem jest program DEAR⁽⁴⁾ (edukacja i podnoszenie świadomości na temat rozwoju) realizowany w ramach Dyrekcji Generalnej ds. Partnerstw Międzynarodowych. Grupa wielu zainteresowanych stron z UE ds. programu DEAR zrzesza głównych beneficjentów programu (organizacje pozarządowe) w celu prowadzenia regularnego dialogu na temat jego realizacji.
6. Komisja utworzyła również grupę dialogu obywatelskiego w ramach dawnego programu CERV „Europa dla Obywateli”. W jej ramach omawiane są wszelkie kwestie związane z programem „Europa dla Obywateli” i jego wdrażaniem. Wspiera ona wymianę doświadczeń i dobrych praktyk oraz pomaga w rozpowszechnianiu wyników programu. Ponadto grupa monitoruje i omawia zmiany w polityce w powiązanych dziedzinach.

⁽¹⁾ https://youth.europa.eu/strategy/euyouthdialogue_pl

⁽²⁾ <https://civilsocietyeurope.eu/>

⁽³⁾ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/committees-and-expert-groups/civil-dialogue-groups_pl

⁽⁴⁾ <https://capacity4dev.europa.eu/projects/dear>