

AKADEMIA HUMANISTYCZNA IM. ALEKSANDRA GIEYSZTORA
WYDZIAŁ NAUK POLITYCZNYCH
AKADEMICKIE TOWARZYSTWO EDUKACYJNO-NAUKOWE „ATENA”

**Spółeczeństwo
i Polityka
Общество
и политика
Society
and Politics**

Redaktorzy tomu:
Oliwia Piskowska
Piotr Załęski

Nr 4 (37)/2013

Pułtusk

REDAKCJA NAUKOWA

dr hab. Wojciech Jakubowski, prof. nadzw. – redaktor naczelny
dr hab. Piotr Załęski – zastępca redaktora naczelnego
mgr Piotr Motyka – sekretarz redakcji (Polska)
mgr Gul' majram Moldosanova – sekretarz redakcji (Kirgistan)

Dział Etnologiczny (*dr hab. Piotr Załęski*)

- o STUDIA AFRYKANISTYCZNE:
dr hab. Anna Nadolska-Styczyńska
- o STUDIA ARABISTYCZNE:
mgr Agnieszka Syliwoniuk
- o STUDIA EUROAZJATYCKIE:
mgr Maria Golińska-Wapińska

Dział Historyczny (*dr Łukasz Zamecki*)

- o EDUKACJA HISTORYCZNA:
dr Mariusz Włodarczyk
- o HISTORIA INSTYTUCJI POLITYCZNYCH:
mgr Jarosław Szczepański
- o HISTORIA MYŚLI POLITYCZNEJ:
mgr Konrad Jajecznik
- o HISTORIA RUCHÓW SPOŁECZNYCH:
dr Bartłomiej Zdaniuk
- o NAJNOWSZA HISTORIA POLITYCZNA:
dr Krzysztof Garczewski

Dział Politologiczny (*mgr Anna Krawczyk*)

- o EDUKACJA OBYWATELSKA I EUROPEJSKA:
mgr Anna Olejniczak
- o NAUKI O BEZPIECZEŃSTWIE:
dr Dariusz Faszczka
- o NAUKI O MEDIACH I KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ:
dr hab. Ewa Maria Marciniak
- o NAUKI O POLITYCE:
dr Tomasz Słomka
- o NAUKI O POLITYKACH PUBLICZNYCH:
dr Seweryn Dmowski
- o STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE:
mgr Oliwia Piskowska

Redakcja językowa

mgr Victoria Bieniek, mgr Anna Wolna (j. angielski)
mgr Katarzyna Włodarczyk (j. polski)
mgr Elena Breslavská (j. rosyjski)

Redakcja statystyczna

mgr Aneta Marcinkowska

Recenzenci tomu i artykułów

Lista recenzentów za każdy rok dostępna jest na stronie internetowej czasopisma

Projekt okładki: *Barbara Kuropiejska-Przybyszewska*

Opracowanie graficzne i łamanie: Studio OFI

ISSN 1733-8050

© Copyright by Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor, Pułtusk 2013

Wydawca

Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor
Wydział Nauk Politycznych
ul. Spacerowa 7, 06-100 Pułtusk
tel./fax (23) 691-90-66
e-mail: politologia@ah.edu.pl
www.pismosip.ah.edu.pl

Nakład 1000 egz

Objętość: 21,7 ark. wyd.

Wersja pierwotna: papierowa

Realizacja na zlecenie Wydawcy
Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR

PROBLEMY UNII EUROPEJSKIEJ

- Marcin Kleinowski:** *Konsensualne podejmowanie decyzji jako wartość dla państw członkowskich w Radzie i Radzie Europejskiej* 15
- Marta Witkowska:** *Udział reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w kształtowaniu treści polityki w wielopoziomowym systemie Unii Europejskiej* 30
- Michał Wieloński:** *Problem „inteligentnej administracji” w prawie Unii Europejskiej* 54
- Jarosław Ćwiek-Karpowicz:** *Polityka energetyczna, środowiskowa i przemysłowa Unii Europejskiej – wzajemne sprzeczności i próby ich przezwyciężenia* 70
- Emilia Kalitta:** *Polityka UE względem imigrantów na tle wydarzeń Arabskiej Wiosny* 82

POLITYKI PUBLICZNE

- Waldemar Dzieliński, Maryla Grzymkowska:** *Administracyjno-prawne założenia współczesnego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce* 95
- Marta Makowska:** *Pomiędzy interwencjonizmem państwa a wolnym rynkiem – przyczynek do dyskusji o przemianach polityki mieszkaniowej w Polsce* 126

Z BADAŃ NAD SPOŁECZEŃSTWEM OBYWATELSKIM

- Sylwia Górzna:** *Polityczny wymiar dialogu międzyreligijnego w okresie pontyfikatu Jana Pawła II* 143
- Tomasz Kownacki:** *Współczesne ruchy ekologiczne jako polityczni aktorzy w Unii Europejskiej* 156

PROBLEMY POLITYCZNE WSPÓŁCZESNEJ EURAZJI

- Piotr Załęski:** *Rekrutacja i mobilność elity politycznej Kazachstanu (1990–2006)* 173

Marcin Dobrowolski: <i>Polityczne uwarunkowania reform prawa wyborczego w wyborach do parlamentu w Rzeczypospolitej Polskiej (1991–2011)</i>	196
---	-----

HISTORIA NAJNOWSZA

Maria Golińska-Wapińska: <i>Kultura Azji Centralnej lat 30. XX wieku w propagandowym przekazie czasopisma „SSSR na strojkie”</i>	221
Agnieszka Syliwoniuk: <i>Pomiędzy Zachodem a światem arabskim: kluczowe zagadnienia polityki zagranicznej Malty w latach 1971–1984</i>	240

Z PERSPEKTYWY WSCHODU

Bakytbek A. Maltabarov: <i>Polityka religijna w Republice Kirgiskiej</i>	261
Gul’šajyr T. Žunusova: <i>Środowisko społeczne jako wiodący czynnik rozwoju jednostki</i>	274

RECENZJE, ARTYKUŁY RECENZYJNE, ESEJE RECENZYJNE

Łukasz Zamecki: <i>Jean-Pierre Cabestan, „Polityka zagraniczna Chin. Między integracją a dążeniem do mocarstwowości”</i>	283
Agnieszka Syliwoniuk: <i>Jakub Sławek, „Jemen – świat wartości plemiennych”</i>	289
Aleksandra Piwowar: <i>Sami Szalom Szetrit, „Intra Jewish conflict in Israel: White Jews, Black Jews”</i>	293

Marta
Witkowska

Udział reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w kształtowaniu treści polityki w wielopoziomym systemie Unii Europejskiej

Od lat 90. ubiegłego stulecia obserwujemy szereg działań podejmowanych w celu zmiany wizerunku „odgórnego” uprawiania polityki w Unii Europejskiej, który powoduje alienację tej struktury politycznej wobec społeczeństw jej państw członkowskich i w rezultacie utrudnia efektywne rządzenie. Do podstawowych zmian dokonanych w ostatnich latach należy zaliczyć proces wdrażania Białej Księgi w sprawie rządzenia w Europie¹ oraz traktatu z Lizbony, zwłaszcza jego nowego Tytułu II „Postanowienia o zasadach demokratycznych”². W dokumentach tych kładzie się nacisk na otwarcie procesu kształtowania polityki UE, zaangażowanie obywateli i organizacji, propaguje większą otwartość systemu i nawołuje do odpowiedzialności wszystkie zaangażowane strony³. Podstawowym narzędziem ma być tzw. dialog usystematyzowany z przedstawicielami władz regionalnych

¹ *European Governance. A White Paper (Europejskie Rządzenie, Biała Księga przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 roku)*, COM(2001)428 final, Dz.U. C nr 287 z dnia 12.10.2001, s. 1–29; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:EN:PDF> dostęp: 08.2013 r.

² Istotne dla przedmiotowej analizy są art. 10 ust 3 TUE: „Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela.” oraz art. 11 TUE: „1. Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii. 2. Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.”

³ *European governance...*, s. 3.

i lokalnych oraz organizacjami pozarządowymi we wczesnej fazie kształtowania polityki, większa elastyczność przy wprowadzaniu w życie prawa UE przy jednoczesnym uwzględnianiu uwarunkowań regionalnych i lokalnych oraz tworzenie uzgodnień partnerskich dla konsultacji⁴.

W literaturze opisane działania zostały zbiorczo nazwane procesem wprowadzania modelu rządzenia europejskiego. Stąd przedmiotem artykułu jest analiza wpływu tego procesu zmian na rozwój form oddziaływania obywateli i ich reprezentacji w mechanizmach podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Badanie zostało przeprowadzone w szerokim ujęciu. Analizą objęto, prócz podstaw normatywnych regulujących zakres przedmiotowy i podmiotowy, także relacje występujące między uczestnikami ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów niepaństwowych i pozainstytucjonalnych.

Wśród bogatej palety podejść teoretycznych zajmujących się procesami integracji europejskiej najbardziej adekwatnym do diagnozowania ulotnych relacji między podmiotami państwowymi i niepaństwowymi oraz dokonującym uporządkowania tych relacji jest rządzenie wielopoziomowe w Unii Europejskiej (ang. *multi-level governance* – *MLG*). Nie jest to jedyny paradygmat teoretyczny stosowany do wyjaśniania wspomnianych relacji, bowiem od kilku lat w literaturze angielskojęzycznej dynamicznie weryfikuje się inne, nowe podejścia, dające bardziej precyzyjne odpowiedzi na pojawiające się pytania badawcze. Tym niemniej ze względu na przyjęty cel analizy walor eksplanacyjny *MLG* jest wystarczający do wyjaśnienia problemów stawianych w tym badaniu.

Celem artykułu jest analiza mechanizmów udziału reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej oraz ocena możliwości wpływu rzecznictwa pozabiznesowych interesów indywidualnych i grupowych na kształtowanie treści polityki w wielopoziomowym systemie UE. Autorka stawia hipotezę, że w Unii Europejskiej pod wpływem działań reformujących system rządzenia i niwelujących deficyt demokratyzacji kształtuje się partycypacyjny model wielopoziomowego rządzenia.

W artykule w pierwszej części zostaną przybliżone założenia teoretyczne i cele wyjaśniania paradygmatu *MLG*. Jest to zabieg niezbędny do wyjaśnienia sposobu wnioskowania. W kolejnej części scharakteryzowane zostaną działania określone ogólnie mianem ustanawiania modelu rządzenia europejskiego. Ta teoretyczno-normatywna część zostanie następnie skonfrontowana z danymi dotyczącymi praktycznych rozwiązań oraz form udziału reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w kształtowaniu treści polityki w wielopoziomowym systemie Unii Europejskiej. Zostanie to dokonane przy wykorzystaniu podejścia podmiotowego (ang. *actor-centred approach*) stosowanego przez *MLG*. W analizie skupiono się na grupach podmiotów reprezentujących poszczególne interesy, uczestniczących w procesie decyzyjnym i wyrażających swoje postulaty w różnych jego fazach. W artykule skoncentrowano się na reprezentacji interesu regionalnego i lokalnego, wyrażającego swoje postulaty w Komitecie Regionów i poprzez samodzielnie usta-

⁴ Por. tamże, s. 4.

nowione kanały alternatywne. Następnie analizie poddano działalność Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i grup lobbingowych. Zwieńczeniem badań jest przegląd pozostałych dróg dostępu do instytucji unijnych i do procesu decyzyjnego w postaci otwartych konsultacji społecznych, dialogu obywatelskiego oraz innych form pozyskiwania wiedzy i informacji przez Komisję Europejską, niezbędnych do rzetelnego wypełniania powierzonych jej zadań w procesie decyzyjnym w UE.

Założenia teoretyczne i cele wyjaśniania paradygmatu rządzenia wielopoziomowego w Unii Europejskiej

Koncepcja rządzenia wielopoziomowego (ang. *multi-level governance* – *MLG*) znajduje się w nurcie nowego sposobu wyjaśniania, określanego pojęciem zaczerpniętym z języka angielskiego – *governance*. Zostało ono wprowadzone do dyskursu przez J.N. Rosenau⁵, który chciał uwypuklić następujące aspekty: wielość aktorów uczestniczących w procesie zarządzania systemem międzynarodowym, jego dynamikę i brak instytucjonalizacji. W ogólnym rozumieniu nauk politycznych koncepcja *governance* – nazywana „nowym rządzeniem”⁶ – oznacza, że rządy obejmują szerokie spektrum aktorów i procesów poza państwem, relacje między podmiotami państwowymi i niepaństwowymi stały się mniej hierarchiczne i bardziej interaktywne, głównym zaś przedmiotem działalności rządu jest regulacja aktywności publicznej a nie redystrybucja zasobów⁷. Cechą *governance* jest wielopoziomowość i wielowymiarowość interakcji prowadzących do rozstrzygnięć końcowych i brak określonego ośrodka decyzyjnego⁸. Na poziomie globalnym jest to wciąż postulowany model, który ma większe szanse realizacji na poziomie regionalnym, ze wskazaniem na Unię Europejską.

Podstawą definiowania poziomów w podejściu *MLG* jest ich rozumienie głównie jako *poziomów terytorialnych* (subnarodowy, narodowy, ponadnarodowy). Ich wyróżnienie następuje ze względu na rozciąganie się pewnego rodzaju uprawnień nad odpowiednim terytorium i zamieszkującymi go osobami. Można je określać również bardziej ogólnie jako *poziomy jurysdykcyjne*, to znaczy legitymujące się specyficznymi funkcjami i uprawnieniami do wypełniania tych funkcji⁹. W literaturze charakteryzującej podejście rządzenia wielopoziomowego nie ma spójności dotyczącej wyróżnianych poziomów rządzenia. Wielość sposobów definiowania

⁵ J.N. Rosenau, *Governance, Order, and Change in World Politics*, w: *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, red. J.N. Rosenau, E.-O. Czempiel, Cambridge 1992, s. 1–29.

⁶ N. Nugent, *Unia Europejska. Władza i polityka*, Kraków 2013, s. 545.

⁷ Za: N. Nugent, *Unia Europejska...*, s. 545.

⁸ J.E. Stiglitz, *Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank; Governance and Accountability*, „Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions” 2003, vol. 16, Issue 1, s. 118–122.

⁹ Por. T. Conzelmann, *A new mode of governing? Multi-level governance between cooperation and conflict*, w: *Multi-level governance in the European Union: taking stock and looking ahead*, red. T. Conzelmann, R. Smith, Baden-Baden 2008, s. 11–30

i typologizacji aktorów pojawiających się na scenie międzynarodowej staje się posuką do wydzielania nowych poziomów. Klasyczną postacią wielopoziomowości jest triada. Prekursorem tej formuły był Gary Marks¹⁰, który napisał przed dwudziestu laty nowatorski artykuł, proponując zastosowanie modelu rządzenia wielopoziomowego do wytłumaczenia istoty dynamiki procesu decydowania w Unii Europejskiej. Kilka lat później ten sam autor wskazywał na autonomiczność siły wyjaśniającej tzw. trzeciego paradygmatu, tj. reprezentacji interesów indywidualnych¹¹. Następnie G. Marks wraz z L. Hooghe rozwinęli tę koncepcję, definiując dwa jej typy idealne¹². Pierwszy z modeli, tzw. Typ I, wywodzi się z podstaw teoretycznych federalizmu i wyjaśnia sposób hierarchicznego rządzenia na kształt znanych współcześnie państw federalnych. Drugi model, tzw. Typ II, wskazuje na niehierarchiczny, sieciowy charakter powiązań między poziomami. Wspomniani autorzy twierdzą, że oba modele się uzupełniają, a w ich opinii Unia Europejska wykazuje cechy typowe zarówno dla pierwszego, jak i drugiego modelu.

W rzeczywistości konstrukcja rządzenia wielopoziomowego w Unii Europejskiej jest dużo bardziej skomplikowana. Jest zadaniem do wyjaśnienia, podejmowanym przez kolejnych badaczy, i jest wciąż w fazie rozbudowy¹³.

Pomocne w realizacji prezentowanego badania były pytania, na które udziela odpowiedzi podejście rządzenia wielopoziomowego. Najczęściej uwypuklane przez badaczy stosujących tę perspektywę teoretyczną odpowiedzi dotyczą wymiaru wertrykalnego badanych relacji. Wyjaśniane są wówczas przyczyny aprobaty państw członkowskich przekazania kompetencji na rzecz ponadnarodowych instytucji oraz powody zmiany reguł sprawowania władzy w państwie wymuszone przez aktorów działających w ramach (wewnątrz) państw członkowskich UE, jak np. parlament, rząd, liderzy partyni, którzy prowadzą dyskusję i angażują się w tworzenie polityki na różnych arenach UE. Dla przedmiotowego badania przydatne są także wyjaśnienia, których udziela paradygmat *MLG* w wymiarze horyzontalnym. Dotyczą one sposobów wpływania na instytucje i mechanizmy UE, na życie i działania polityczne oraz zakresu zmiany – pod wpływem tego oddziaływania – procesu podejmowania decyzji w UE. Z tego powodu analiza prowadzona przy użyciu *MLG* skoncentrowana będzie głównie na procesach politycznych i mechanizmach koordynacyjnych zachodzących między poziomami.

¹⁰ G. Marks, *Structural policy and multi-level governance in the EC*, w: *The state of the European community*. Vol. 2: *The Maastricht debates and beyond*, red. A. Cafruny, G. Rosenthal, Boulder 1993, s. 391–410.

¹¹ G. Marks, *An actor-centred approach to multi-level governance*, „Regional and Federal Studies” 1996, Vol. 6, Issue 2, s. 20–40.

¹² Tenże, L. Hooghe, *Contrasting Visions of Multi-level Governance*, w: *Multi-level Governance*, red. I. Bache i in., Oxford 2004, s. 17.

¹³ Przykładowo na gruncie polskim koncepcję tę wykorzystali w swoich badaniach: J. Ruzkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, Z. Czachór, *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, K. Tomaszewski, *Unia Europejska w poszukiwaniu skutecznego mechanizmu zarządzania. Analiza krytyczna modelu teoretycznego multi-level governance*, Toruń 2013, a także J. Czapotowicz, *Suwerenność*, Warszawa 2013.

Co jest istotne dla niniejszej pracy, podejście rządu wielopoziomowego podważa twierdzenie, że podmioty wyrażające nie-państwowe interesy mogą skutecznie aspirować do wywarcia wpływu na politykę UE tylko poprzez działanie państwowych przedstawicieli. „Punkt wyjścia dla podejścia rządu wielopoziomowego (MLG) to istnienie pokrywających się kompetencji na wielu poziomach rządu oraz zachodzenia interakcji pomiędzy aktorami politycznymi z różnych poziomów. Podstawą do zakładania rządu wielopoziomowego jest fakt, że aktorzy są ze sobą w rozmaity sposób powiązani, tak że możliwe są bezpośrednie interakcje pomiędzy subnarodowymi aktorami – grupami interesu i subnarodową władzą – a podmiotami ponadnarodowymi”¹⁴.

Poziomy te nie znajdują się w jakimś hierarchicznym porządku, który wskazuje podmioty uprawnione do rządu na którymś z nich, lecz rządzenie polega na interakcji międzypoziomowej, na interakcji między- i ponadnarodowych struktur i procesów. Nie występuje tu ani centrum zarządzania – władza centralna – ani podział zadań pomiędzy poziomami¹⁵. Rozpatrując relacje między podmiotami aktywnymi na różnych poziomach systemu UE, należy zwrócić uwagę, że G. Marks i L. Hoghe wyróżnili w procesie podejmowania decyzji następujące fazy: a) kształtowania polityki (ang. *policy initiation*), b) podejmowania decyzji (ang. *decision-making*), c) ich implementacji (ang. *imlementation*) oraz d) oceny (ang. *adjudication*)¹⁶.

W pierwszej fazie Komisja Europejska, dysponując inicjatywą legislacyjną, przystępuje do opracowania projektu aktu prawnego. Propozycja ta zostaje, zgodnie z modelem rządu europejskiego, poddana szerokim konsultacjom społecznym. Mają one naturalnie różny przebieg i postać, w zależności od charakteru przygotowanego aktu – na przykład, czy to jest akt normatywny, czy tylko dokument programowy – oraz w zależności od obszaru tematycznego, który będzie regulowany przygotowywanym aktem. Druga wyróżniania w *MLG* faza odnosi się do przetargów politycznych pomiędzy Parlamentem i Radą w trakcie wprowadzania poprawek i głosowania nad propozycją Komisji. W trzeciej fazie wzrasta rola krajowych organów władzy, bowiem należy uchwalone przepisy prawidłowo stosować bądź dostosować krajowe prawodawstwo do prawa UE. W ostatniej wyróżnianej fazie kontrolę nad przestrzeganiem prawa UE sprawuje Trybunał Sprawiedliwości UE.

Zaprezentowane powyżej skrótowo definiowanie procesu decyzyjnego w UE przez autorów *MLG* jest dość mocno schematyczne i nie obejmuje zasięgiem wyjaśniania wszystkich obszarów aktywności podejmowanej w ramach Unii Europejskiej. Tym niemniej na potrzeby analizy przejawów partycypacji oraz współdziałania interesów z poszczególnych poziomów UE jest modelem wystarczającym.

¹⁴ G. Marks, F. Nielsen, L. Ray, J.E. Salk, *Competencies, cracks and conflicts: regional mobilization in the European Union*, „Comparative Political Studies” 1996, Vol. 29, Issue 2, s. 167.

¹⁵ *Politik in Mehrebenensystemen*, red. A. Benz, Wiesbaden 2009, s. 15.

¹⁶ G. Marks, L. Hooghe, *Multi-level governance and European integration*, Lanham 2001, s. 12–27.

Wprowadzanie modelu rządzenia europejskiego i wdrażanie postanowień Traktatu z Lizbony determinantem wzmocnienia partycypacji obywatelskiej w Unii Europejskiej

Jednym z podstawowych warunków umożliwiających zaktywizowanie społeczeństwa i skłonienie go do czynnego zainteresowania sprawami publicznymi jest wysoki poziom otwartości informacyjnej i przejrzystość procesu decyzyjnego Unii Europejskiej. Działania urzeczywistniające wspomniany cel były podejmowane na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat i miały postać zarówno norm traktatowych, prawa wtórnego, jak i dokumentów programowych czy wytycznych legislacyjnych o niewiążącym charakterze.

Działania podejmowane na szczeblu Unii Europejskiej związane z wprowadzaniem modelu rządzenia europejskiego bazują na założeniach teorii dobrego rządzenia (ang. *good governance*). Nie istnieje jedna definicja tego pojęcia, tym niemniej *good governance* można utożsamiać z dwoma jego przejawami. Po pierwsze, rozumie się pod tym określeniem konkretne zasady funkcjonowania administracji i władzy politycznej (na wszystkich poziomach władzy). Po drugie, określenie to oznacza mechanizmy włączania w procesy decyzyjne grup interesów oraz organizacji społecznych i pozarządowych.

Dla niniejszego artykułu istotny jest zwłaszcza ten drugi aspekt, który zostanie bliżej zbadany pod kątem stopnia jego wpływu na rozwój partycypacji obywatelskiej w UE. Założenie to może zostać postawione z powodu tego, że w teorii *good governance* przyczynia się do demokratyzacji systemu. Demokratyzacja jest w tym wypadku rozumiana jako przejrzystość i transparentność funkcjonowania władzy publicznej i administracji, a także zdolność do włączania w prace administracyjne obywateli, w tym organizacji społecznych i pozarządowych, na zasadach odpowiedniej reprezentatywności i pluralizmu¹⁷. Omawiany komponent obejmuje także szeroko rozumianą demokratyzację zarządzania, przestrzeganie praw człowieka, praw mniejszości, rozliczalność władz publicznych i administracji, zapewnienie konsensusu społecznego i rozwiązywania konfliktów między sprzecznymi interesami społecznymi¹⁸. W tym aspekcie dobre rządzenie oznacza zapewnienie uczestnictwa społeczeństwa w procesach rządzenia w oparciu o zasadę partnerstwa. Wymaga to wypełnienia dwóch warunków – z jednej strony wytworzenia skutecznych mechanizmów umożliwiających społeczną partycypację, z drugiej – odpowiedniego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Wyrazem obecności problematyki *good governance* w działaniach podejmowanych w Unii Europejskiej jest uwzględnianie aspektów dobrego rządzenia w opracowywanych dokumentach i podejmowanych, przede wszystkim przez Komisję Europejską, inicjatywach. Mimo niewiążącego dla państw członkowskich cha-

¹⁷ *Koncepcja good governance – refleksje do dyskusji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa 2008, s. 6; http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/koncepcja_good_governance.pdf, dostęp: 08.2013 r.

¹⁸ Tamże, s. 7.

rakteru dokumentów na temat *good governance*, stanowią one cenne źródło zasad i standardów, którymi członkowie UE powinni kierować się przy zarządzaniu sprawami publicznymi. W przygotowanej przez Komisję Europejską i opublikowanej w 2001 roku Białej Księdze (ang. *Europeam Governance. A White Paper*)¹⁹, koncepcja dobrego rządzenia otrzymała miano rządzenia europejskiego. W Księdze zostało zaproponowanych pięć głównych kryteriów rządzenia europejskiego: otwartość, partycypacja, rozliczalność, efektywność, koherencja. Pierwsze trzy odnoszą się do demokratycznej wizji Unii, pozostałe bliższe są zorientowanemu na rezultaty, technokratycznemu sposobowi działania. Wyraźnie należy odczytywać dążenie do zwiększania roli partycypacji obywatelskiej w pracach administracji oraz rozliczalności władz publicznych. Prócz wspomnianej Białej Księgi w sprawie rządzenia europejskiego do innych ważnych dokumentów i inicjatyw w tym zakresie należy zaliczyć Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej przyjęty przez Parlament Europejski w 2001 roku²⁰ oraz Plan działań na rzecz lepszego stanowienia prawa (ang. *Action Plan for Better Regulation*)²¹.

Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej wyznaczył standardy pracy administracji unijnej przede wszystkim w odniesieniu do relacji między instytucjami unijnymi a obywatelami państw członkowskich. Postanowienia Kodeksu wspierają przejrzystość i promują kulturę urzędniczą. Celem przyjęcia Kodeksu jest budowa zaufania poprzez dialog między obywatelami a Unią Europejską oraz rozwijanie najwyższych standardów postępowania w instytucjach unijnych. Zgodnie z zapisami kodeksu działalność dobrej administracji powinna opierać się o zasady legalności, niedyskryminacji, proporcjonalności, bezstronności, niezależności, obiektywności, spójności, wiarygodności i uprzejmości. Standardy te zyskują szczególnie silne umocowanie poprzez zawarcie prawa do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych, stanowiącej część traktatów po zmianach wprowadzonych Traktatem lizbońskim.

Natomiast celem programu inicjatyw *Better Regulation* jest poprawa jakości regulacji na szczeblu unijnym, a w efekcie – stworzenie lepszego otoczenia regulacyjnego dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w państwach członkowskich.

¹⁹ *Europeam Governance...*, s. 8.

²⁰ Inicjatorem opracowania Kodeksu Dobrej Administracji był Roy Perry, deputowany do Parlamentu Europejskiego. Kodeks został opracowany przez Jacoba Södermanna, ombudsmans Unii Europejskiej. Parlament Europejski 6 września 2001 r. przyjął rezolucję w sprawie specjalnego sprawozdania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla Parlamentu Europejskiego w następstwie badania z własnej inicjatywy na temat istnienia i powszechnej dostępności w poszczególnych instytucjach i organach wspólnotowych Kodeksu dobrego postępowania administracyjnego, Dz.U. C 72 E z 21.3.2002, s. 331.

²¹ Pierwsza Inicjatywa *Better Regulation* (lepsze stanowienie prawa) formalnie została przedstawiona na poziomie Komisji Europejskiej i państw członkowskich stosunkowo późno, bo w 2002 r., jako jeden z priorytetów strategii lizbońskiej (2000). Jednakże ta inicjatywa była w programie UE od szczytu w Edynburgu w 1992 r. w związku z dyskusją o jakości prawodawstwa. W pracach od 2004 r. uczestniczy nie tylko Komisja, ale i kolejne Prezydencje Rady. Nie jest to pojedynczy dokument, stąd często otrzymuje miano polityki albo programu działań. Więcej na ten temat na oficjalnej stronie Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm#_br, dostęp: 08.2013 r.

Poprawa jakości regulacji ma służyć ograniczaniu obciążeń biurokratycznych i konstruowaniu lepszych przepisów tak dla konsumentów, jak i dla przedsiębiorstw. Główne działania podejmowane w ramach tej inicjatywy w aspekcie partycypacji obywatelskiej dotyczą:

- przeglądu i uproszczenia obowiązującego prawa UE, w tym poprawę jego dostępności, przejrzystości i czytelności;
- organizowania wielostronnych konsultacji na etapie inicjatyw prawodawczych przez Komisję Europejską;
- szacowania i ograniczania kosztów administracyjnych i obciążeń wynikających z prawa UE;
- szukania alternatyw dla aktów prawnych i przepisów (takich jak samoregulacje lub współtworzenie prawa przy udziale prawodawcy i zainteresowanych stron).

Elementami programu inicjatyw *Better Regulation* są – przykładowo – Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie strategii dla uproszczenia otoczenia regulacyjnego z października 2005 roku²² oraz Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie sprzyjaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej²³. Kolejnym krokiem wdrażania tej polityki było wyznaczenie standardów dla tzw. inteligentnych regulacji (ang. *Smart Regulation*)²⁴. Jest to kreowanie polityki i przepisów UE tak, aby w najbardziej efektywny sposób przynosiły obywatelom i przedsiębiorstwom jak największe korzyści²⁵.

Niezwykle ważną determinantą przepływu informacji, idei i treści niematerialnych między poziomami, a tym samym szerokiej partycypacji obywatelskiej w Unii Europejskiej, jest uregulowanie zasady pomocniczości (subsydiarności) oraz zasad jej przestrzegania. Została ona zagwarantowana w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej²⁶ oraz w Protokole nr 1 i 2²⁷. Zasadę subsydiarności, wprowadzoną

²² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego”, COM(2005) 535.

²³ Komunikat Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego „Poprawa jakości prawa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej”, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM (2005) 97

²⁴ *Smart Regulation in the European Union, Commission communication* – COM(2010)543 (8 October 2010).

²⁵ Szczegółowo o inteligentnych regulacjach na oficjalnej stronie Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_pl.htm, dostęp: 08.2013 r.

²⁶ Art. 5 ust 3 TUE w brzmieniu po zmianach traktatem z Lizbony: „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamente narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą tym protokołem.”

²⁷ Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół nr

jako normę traktatową do *acquis communautaire*, należy odczytywać jako strażnika stosunków pomiędzy poziomami i zakazującego interwencji w obszarach uprawnień nieprzekazanych bez zgody poziomu niższego.

Może być ona postrzegana jako podstawowy gwarant funkcjonowania modelu demokracji uczestniczącej, umożliwiająca bowiem rozwiązywanie spraw na najniższym poziomie – pozostawia poszczególnym społecznościom należne im prawo do samodzielności i podmiotowości²⁸. Uzupełnieniem wspomnianej normy traktatowej w aspekcie rozwijania partycypacji obywatelskiej jest zwłaszcza art. 2 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączony do traktatów. Zgodnie z nim, w wersji po zmianach wprowadzonych traktatem z Lizbony, „przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego Komisja prowadzi szerokie konsultacje. Konsultacje te, w stosownym przypadku, powinny uwzględniać wymiar regionalny i lokalny przewidywanych działań”²⁹.

Inną zasadą istotną dla rozwoju partycypacji na poziomie Unii Europejskiej i posiadającą wielopoziomowy charakter jest zasada partnerstwa. Jest ona rozumiana bardzo szeroko, zwłaszcza w polityce spójności UE. Oznacza obowiązek współpracy oraz wypracowywania wszystkich ustaleń na poszczególnych etapach procedury programowania, realizacji i monitorowania, zarówno programów, jak i projektów, przez różne podmioty i instytucje uczestniczące na różnych poziomach systemu Unii Europejskiej. Są nimi instytucje unijne, w tym głównie Komisja Europejska, administracja krajowa, w tym zwłaszcza ministerstwa odpowiedzialne za realizację krajowej polityki regionalnej, oraz władze regionalne i lokalne. Zasada partnerstwa obejmuje swym zasięgiem także aktywny udział w tych procesach organizacji społecznych i podmiotów gospodarczych.

Sam proces konsultacji z zainteresowanymi podmiotami treści polityki w UE otrzymał miano dialogu usystematyzowanego. W przypadku polityki spójności, zamiennie zwaną polityką regionalną lub strukturalną, konsultacje nazywane są dialogiem strukturalnym. Jest on realizowany na wszystkich poziomach.

Pod tym względem w polityce spójności wielopoziomowe interakcja i możliwość udziału reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w kształtowaniu treści polityki UE ma miejsce także w ramach tzw. trzeciego celu polityki spójności. Jest nim Europejska Współpraca Terytorialna. Jest to działanie służące wspieraniu, promocji oraz realizacji wspólnych projektów współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej, wykraczającej poza granice jednego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Charakteryzując podstawy normatywne Unii Europejskiej, należy wskazać, że najważniejsze regulacje dotyczące demokratycznego życia politycznego w Unii Eu-

2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności zostały dołączone do traktatów, Dz. Urz. C 83/206 z 30.3.2010; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:pl:PDF>, dostęp: 08.2013 r.

²⁸ K.Z. Sowa, *Spoleczeństwo obywatelskie a polityka – uwagi o historycznych uwarunkowaniach i perspektywach społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Państwo i Społeczeństwo” 2008, nr 1, s. 24.

²⁹ Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości...

ropejskiej zostały zabrane w jednym, nowym Tytule II „Postanowienia o zasadach demokratycznych” (art. 9–12 Traktatu o Unii Europejskiej). Art. 10 ust 1 TUE definiuje, że podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej jest demokracja przedstawicielska. Istotny jest zwłaszcza ustęp 3 cytowanej regulacji, który gwarantuje prawo każdemu obywatelowi uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii. Ponadto stanowi on, że decyzje muszą być podejmowane w sposób otwarty i zbliżony do obywatela. Ustęp 4 cytowanego przepisu uprawomocnia partie polityczne na poziomie europejskim do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii.

Treść art. 11 ust. 1 TUE daje obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim uprawnienie do wypowiadania się i do publicznej wymiany poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii. W ustępie 2 cytowanej regulacji instytucje zostały zobligowane do utrzymywania otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. Natomiast ustęp 4 daje obywatelom Unii (w liczbie nie mniejszej niż milion, mającym obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich) prawo tzw. ludowej inicjatywy prawodawczej. Polega ona na zwróceniu się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego projektu aktu prawnego. Uszczegółowienie zasad korzystania z prawa inicjatywy prawodawczej stało się przedmiotem debaty publicznej i znalazło swój wyraz w przyjętym rozporządzeniu PE i Rady z 2011 roku dotyczącym europejskiej inicjatywy obywatelskiej³⁰.

Partycypacyjny model rządzenia wielopoziomowego

Potwierdzenie słuszności założeń koncepcji rządzenia wielopoziomowego w UE można odnaleźć w działaniach służących urzeczywistnianiu postulatów Białej Księgi. Przedstawiciele poziomu subnarodowego są zaangażowani w wybranych obszarach w kształtowanie, stosowanie i egzekwowanie reguł unijnych oraz programów. Rozwój form wyrazu interesu i współuczestnictwa reprezentantów tego poziomu w kształtowaniu treści polityki UE odbywa się zarówno na płaszczyźnie zinstytucjonalizowanej w formie ustanowionych gremiów doradczych, jak i w postaci zorganizowanej reprezentacji organizacji i przedstawicielstw interesu grupowego – lobbingu biznesowego i pozabiznesowego w Brukseli³¹. Formą zorganizowaną są: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) – powołany już w pierwszym traktacie założycielskim oraz – utworzony w okresie późniejszym wraz z wejściem w życie traktatu z Maastricht – Komitet Regionów. Obydwie formy partycypacji w ramach Unii Europejskiej – te zinstytucjonalizowane, jak i te niezinstytucjonalizowane – są przedmiotem niniejszej analizy, bowiem stanowią dla siebie uzupełnienie i są alternatywnymi kanałami wyrażania interesu i aktywnego uczestnictwa w kształtowaniu treści polityki UE.

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. L z 11.03.2011.

³¹ Szerzej zob. M. Witkowska, *Europejskie grupy interesu jako podmioty modernizacji*, w: *Modernizacja Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2011, s. 347–368.

EKES został powołany do wypełniania funkcji doradczej wobec Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej w kwestiach dotyczących polityki gospodarczej i społecznej. Jego zadaniem jest m.in. wspieranie debaty we współpracy z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi. Wypracował on sobie unikalną pozycję w procesie integracji jako reprezentacja przedstawicieli szeroko rozumianego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego: pracodawców, związków zawodowych, rolników, konsumentów i pozostałych grup interesów. Jednak wbrew potocznym opiniom jego zadaniem jest zachęcanie tych środowisk do zwiększonej aktywności w kształtowaniu polityki Unii Europejskiej. Komitet bowiem stanowi forum osiągnięcia kompromisu między poszczególnymi grupami ekonomiczno-społecznymi i wydawania w miarę możliwości wspólnej opinii, nie zaś – promowania rozwiązań korzystnych tylko dla jednej strony.

Istotna intensyfikacja działań lobbingowych w Unii Europejskiej miała miejsce wraz z wejściem w życie 1 lipca 1987 roku Jednolitego Aktu Europejskiego³². W kontekście funkcjonowania grup interesu i rozwoju form aktywnego udziału reprezentantów społeczeństw państw członkowskich w procesie decyzyjnym na poziomie europejskim była to pierwsza i zdecydowana modyfikacja traktatów założycielskich. Miała ona istotne znaczenie także dla pozycji i roli w procesie integracji europejskiej władzy samorządowej i lokalnej. JAE ustanowił bowiem politykę regionalną UE, co zapoczątkowało zakładanie przedstawicielstw regionów przy ówczesnych Wspólnotach. W traktacie zawarto postanowienia odnośnie celu, jakim stało się:

- zwiększenie innowacyjności produkcji, głównie poprzez dążenie do podniesienia poziomu wykształcenia czy kwestii przekwalifikowania zawodowego,
- poprawa warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie, z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochroną socjalną,
- dialog między partnerami społecznymi,
- rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia,
- przeciwdziałanie wykluczeniu.

Podobne cele miał realizować Europejski Fundusz Społeczny³³. Grupy interesu i organizacje pozarządowe, aktywne w państwach członkowskich, stały się głównym i bezpośrednim beneficjentem działań wspieranych z jego środków. Otrzymały cenne źródło finansowania swojej aktywności, dla której zostały powołane. Mogą one przygotowywać projekty i realizować je na poziomie państw narodowych, przyczyniając się tym samym do realizacji tych celów.

Komitetowi Regionów powierzono zadanie artykulacji interesu władzy lokalnej i regionalnej z państw członkowskich UE. Odbywa się to poprzez konsultowanie

³² <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm>, dostęp: 08.2013 r.

³³ Europejski Fundusz Społeczny, utworzony w 1974 r., wspiera działania prowadzące do ułatwienia zatrudniania pracowników i zwiększania ich mobilności geograficznej i zawodowej wewnątrz Wspólnoty, jak również do ułatwienia im dostosowania się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych, zwłaszcza przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie.

z nim działań obejmujących m.in.: spójność ekonomiczną, społeczną i terytorialną (z uwzględnieniem funduszy strukturalnych), współpracę ponadgraniczną, ochronę środowiska naturalnego, edukację, kształcenie zawodowe, sprawy młodzieży, kulturę, ochronę zdrowia, transeuropejskie sieci transportowe, telekomunikacyjne i energetyczne. KR musi być informowany o konsultacjach prowadzonych z EKES przez inne instytucje UE i – jeśli kwestie dotyczą problematyki regionalnej, może przedkładać własne opinie³⁴. Należy podkreślić, że Komitet nie reprezentuje jednorodnego środowiska. Interesy, jak i motywacje władz regionalnych czy lokalnych różnią się. Regiony zwykle są reprezentowane przez znanych i wpływowych polityków, szukających w Unii wsparcia dużych projektów i rozwiązań dla całych regionów. Natomiast reprezentacja władzy lokalnej może pochodzić z drobnych ośrodków miejskich lub gminnych³⁵. Z problemem reprezentatywności KR wiąże się również fakt, że decyzja o liczbie mandatów dla poszczególnych państw członkowskich nie bierze pod uwagę stopnia ich decentralizacji, a jedynie liczbę ludności³⁶.

Komitet Regionów jest uznanym organem politycznym w UE uczestniczącym w procesie decyzyjnym, jest więc traktowany jako obiekt lobbingu ze strony grup regionalnych, które za jego pomocą próbują przeforsować swoje partykularne interesy, a także jako formalny reprezentant regionów wobec innych instytucji unijnych³⁷. KR uczestniczy w krzewieniu demokracji i europejskiego społeczeństwa obywatelskiego oraz różnorodności kulturowej, językowej i terytorialnej. Jest orędownikiem autonomii dla władz regionalnych i lokalnych oraz wzmocnienia procesów decentralizacyjnych w państwach członkowskich. Jest również rzecznikiem rozwoju współpracy międzyregionalnej – tworzy platformy i sieci współpracy oraz organizuje fora wymiany doświadczeń. Ponadto, stoi na straży zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz sprawiedliwości i solidarności, tak aby wszystkie jednostki terytorialne miały zapewnione podobne możliwości rozwoju³⁸.

KR bardzo sprawnie zasymilował koncepcję rządzenia wielopoziomowego uwypuklającą samoistność i równowagę udziału reprezentantów poziomu subnarodowego w europejskim procesie decyzyjnym. W licznych dokumentach przygotowywanych przez Komitet można odnaleźć odwołania do hasła wielopoziomowości Unii³⁹.

³⁴ M. Witkowska, *Europejskie grupy...*, s. 354.

³⁵ Tamże, s. 354.

³⁶ Warunek ten nie jest proporcjonalnie odwzorowany, gdyż przykładowo Malta z 400 tys. mieszkańców otrzymała 5 miejsc, a Luksemburg z 430 tys. mieszkańców – 6 mandatów.

³⁷ *Deklaracja misji Komitetu Regionów*, 21.04.2009, <http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=19e72e24-e2f2-4483-a33c-3c3e6003b101&sm=19e72e24-e2f2-4483-a33c-3c3e6003b101>, dostęp: 08.2013 r.

³⁸ M. Witkowska, *Europejskie grupy...*, s. 363.

³⁹ Przykładowo: opinia Komitetu Regionów, *Building A European Culture Of Multilevel Governance: Follow-Up To The Committee Of The Regions' White Paper*, CIVEX-V-020, 94th plenary session 15 and 16 February 2012, CdR 273/2011 fin, <http://www.sustainableislands.eu/BlockImages/InLibraryData/GalleryData/BUILDING%20A%20EUROPEAN%20CULTURE%20OF%20MULTILEVEL%20GOVERNANCE%20CoR%202011.pdf>, dostęp: 08.2013 r.

Członkowie obydwu komitetów podejmują aktywność, przekazując Komisji Europejskiej postulatory i inicjatywy związane z koniecznością przyjęcia nowych rozwiązań prawnych, czyli uczestniczą w pierwszej fazie procesu decyzyjnego – na etapie przygotowywania projektu aktu prawnego. Ponadto od zmian wprowadzonych traktatem z Maastricht istnieje obowiązek konsultowania aktów prawnych uchwalanych w procedurach ustawodawczych z udziałem Parlamentu i Rady. Zatem opinie przygotowywane przez EKES czy KR w tych procedurach oznaczają także udział w drugiej fazie procesu decyzyjnego – w rozgrywkach politycznych dotyczących ostatecznego kształtu uchwalanego aktu.

Oprócz oficjalnej reprezentacji w Komitetach pojawiają się także alternatywne formy partycypacji reprezentantów interesu subnarodowego, koncentrujące się głównie wokół Komisji Europejskiej. Wynika to z jej uprawnień do inicjowania procesów legislacyjnych oraz zarządzania funduszami strukturalnymi. Te alternatywne formy reprezentacji to europejskie zrzeszenia organizacji pozarządowych, samorządowych, a także liczne biura reprezentacji utworzone przez kraje związkowe, regiony i inne jednostki samorządu terytorialnego z państw członkowskich UE. Horyzontalne struktury współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi najczęściej powstawały na bazie dobrze ukształtowanych ruchów społecznych, takich jak ruchy ekologiczne, ochrony praw konsumentów czy poprawy statusu społecznego kobiet⁴⁰. Na kolejnym etapie ich rozwoju odnotowano podjęcie współpracy pomiędzy organizacjami patronackimi i europejskimi filiami międzynarodowych organizacji pozarządowych a innymi organizacjami pozarządowymi z poszczególnych branż celem połączenia wiedzy i kompetencji w zakresie interesujących ich kwestii. Podmioty te zaczęły tworzyć różne grupy celem wyrażania wspólnego stanowiska w kwestiach horyzontalnych⁴¹. Sieci europejskich organizacji pozarządowych reprezentują swoich członków i zwolenników na arenie politycznej poprzez wywieranie nacisku na aktorów politycznych w określonych kwestiach (np. projektowania ustaw, dokumentów prezentujących stanowisko i komunikatów prasowych), poprzez zbieranie i przekazywanie informacji pomiędzy szczeblem krajowym a europejskim oraz poprzez wzmacnianie zdolności sieci do udziału w procesie europejskim (np. szkolenie krajowych organizacji w problematyce UE)⁴². Prócz afirmacji żądań i potrzeb wypełniają one dodatkową funkcję forum wymiany doświadczeń, informacji i realizacji wspólnych projektów. Ich działanie skupia się na pozostawaniu w ścisłym kontakcie z instytucjami Unii, wskazywaniu problemów dotyczących zaangażowane podmioty, sugerowaniu najlepszych rozwiązań, a niekiedy nawet przedstawianiu własnych propozycji legislacyjnych⁴³.

⁴⁰ A. Kołodziejka, W. Bąba, *Polski Lobbying w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 701, s. 2.

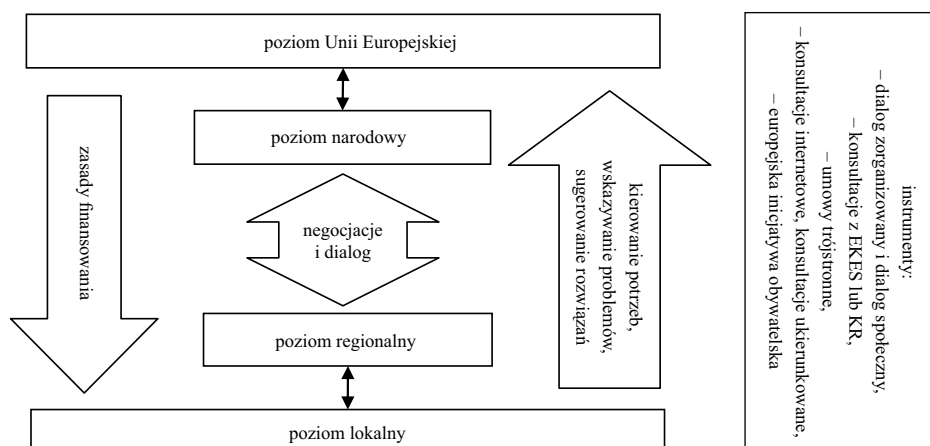
⁴¹ M. Witkowska, *Europejskie grupy...*, s. 355.

⁴² Tamże, s. 365.

⁴³ F. Skawiński, *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 223.

Aktywność reprezentantów środowiska regionalnego i lokalnego na szczeblu unijnym przyniosła im sukces, bowiem udało się wymóc na Komisji zmianę podejścia do zapoznawania się i uwzględniania interesów subnarodowych. Komisja zaproponowała formułę tzw. dialogu zorganizowanego (uregulowanego) prowadzonego ze stowarzyszeniami władz regionalnych i lokalnych. Odbyna się on we wczesnej fazie tworzenia polityk UE. Komisja 19 grudnia 2003 roku wydała odpowiedni komunikat⁴⁴ określający stały charakter dialogu oraz określiła zakres udziału w nim Komitetu Regionów⁴⁵. Celem dialogu jest poprawa znajomości głównych kierunków i wytycznych polityki unijnej oraz koordynacja wykonywania polityk unijnych między Komisją a samorządami regionalnymi i lokalnymi⁴⁶. W ramach tej nowej formuły konsultacji wyróżnia się dialog ogólny – dotyczący kwestii natury ogólnej (np. rocznego programu prac Komisji) oraz dialog tematyczny oscylujący wokół konkretnej dziedziny polityki unijnej (np. polityki rolnej, konkurencji czy morskiej).

Schemat 1. Wzmocnienie poziomu subnarodowego w wielopoziomowym systemie Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne.

⁴⁴ *Dialogue with associations of regional and local authorities on the formulation of European Union Policy*, 19.12.2003 COM (2003) 811, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0811:FIN:EN:PDF>, dostęp: 08.2013 r.

⁴⁵ *Deklaracja misji Komitetu Regionów*, 21.04.2009, <http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/PL.pdf>, dostęp: 08.2013 r.

⁴⁶ Oficjalna strona Komitetu Regionów, <http://cor.europa.eu/pl/activities/structured-dialogue/Pages/structured-dialogue.aspx>, dostęp: 08.2013 r.

Postuluje się ponadto zawieranie umów trójstronnych pomiędzy wyznaczonymi przedstawicielami państw członkowskich, przedstawicielami regionów oraz władz lokalnych a także Komisją Europejską w celu wdrażania w życie niektórych polityk UE⁴⁷. Powyższy schemat ilustruje opisany wyżej udział poziomu subnarodowego w procesie podejmowania decyzji w Unii Europejskiej.

W Białej Księdze wskazywano konieczność zwiększenia stopnia partycypacji społeczeństwa obywatelskiego na etapie konsultacji, projektów i kształtowania polityk oraz ukierunkowywania debaty politycznej. Postulat ten został wprowadzony jako reguła do norm traktatowych po zmianach Traktatem Lizbońskim. Podstawowym działaniem realizującym wspomniane standardy europejskiego rządzenia, a tym samym pobudzającym aktywność podmiotów krajowych na poziomie unijnym, stały się konsultacje prowadzone przez Komisję Europejską. Mają one charakter otwarty dla szerokiego kręgu opinii publicznej lub prowadzone są w wąskim kręgu z wybranymi partnerami w zależności od tematyki, tzw. konsultacje ukierunkowane (ang. *targeted consultation*). Do najczęstszych form konsultacji należą zielone księgi⁴⁸ oraz inne dokumenty konsultacyjne lub kwestionariusze zawierające pytania wymagające udzielenia pisemnej odpowiedzi. Ponadto Komisja korzysta ze wsparcia ze strony doradców, ekspertów⁴⁹ i komitetów⁵⁰. Konsultacje prowadzone przez Komisję Europejską zostały uregulowane głównie w dwóch dokumentach – Komunikacie Komisji z 2001 roku dotyczącym interaktywnego tworzenia polityki⁵¹ oraz Komunikacie Komisji „W kierunku lepszej kultury konsultacji i dialogu – Zasady ogólne i minimalne standardy na potrzeby konsultacji Komisji z zainteresowanymi stronami”⁵².

⁴⁷ *European Governance...*, s. 13.

⁴⁸ Zielone księgi (wprowadzone w 1984 r.) 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. Analizę intensywności wykorzystania tych instrumentów zob. Z. Cieślak, M. Górka, *Informacja na temat zielonych i białych ksiąg jako instrumentów wykorzystywanych w ramach postępowania legislacyjnego*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2007, nr 3(7), s. 39–52.

⁴⁹ Collection and use of expertise by the Commission: principles and guidelines – „Improving the knowledge base for better policies”, Commission communication - COM(2002)713 (2002). Ponadto diagnozą i opisem powyższego zjawiska zajęli się: Å. Gornitzka, U. Sverdrup, *Who Consults? Expert Groups in the European Union*, http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2007/papers/wp07_12.xml, dostęp: 02.2009 r.

⁵⁰ Przykładowo oficjalna strona tzw. CONECCS (od: *Consultation, the European Commission and Civil Society*). Była to 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. 21 marca 2007 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie „europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości” (COM (2007)127). W wyniku podjętych działań komisja zdecydowała o stworzeniu wiosną 2008 r. *Voluntary Register For Interest Representatives*. Z związku z tym dotychczasowa baza CONECCS została zamknięta.

⁵¹ *Interactive Policy Making*, Commission communication (COM (2001)1014).

⁵² *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum*

Po przyjęciu wyżej wspomnianych dwóch, kluczowych dla procesu konsultacji dokumentów, kolejnym wydarzeniem było opracowanie 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 liczba grup ekspertów wzrosła o 40%, co dowodzi, że konsultacje prowadzone z ich udziałem stały się integralną częścią tworzenia polityki w UE⁵³.

Konieczna była także definicja „reprezentacji grup interesu”. Została ona opisana w Komunikacie KE z 2008 roku⁵⁴. Zgodnie z nią są to działania mające na celu wywarcie wpływu na procesy kształtowania polityki i podejmowania decyzji przez instytucje europejskie. W omawianym dokumencie Komisja zapowiedziała opracowanie kodeksu postępowania dla przedstawicieli grup interesu⁵⁵ oraz utworzenie nowego rejestru⁵⁶, w którym powinny zarejestrować się wszystkie podmioty – niezależnie od swojego statusu prawnego, o ile prowadzą działalność odpowiadającą przedstawionej definicji. Zwieńczeniem procesu regulacji przejrzystości i form dialogu z zainteresowanymi stronami jest przygotowany przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej program rozwoju i metod pracy dla Komisji w celu zwiększenia jej efektywności⁵⁷.

Najpowszechniejszym i najbardziej dostępnym dla szerokiego kręgu opinii publicznej źródłem informacji będącym jednocześnie narzędziem wyrażania własnych opinii jest Internet. Konsultacje internetowe prowadzone są za pośrednictwem strony internetowej *Your voice in Europe* (Twój głos w Europie)⁵⁸. Są to otwarte konsultacje elektroniczne, w których udział brać może każdy, chcący podzielić się własnymi doświadczeniami⁵⁹. Tematy konsultacji są także udostępnione

standards for consultation of interested parties by the Commission, Commission communication (COM (2002)704).

⁵³ Por. Å. Gornitzka, U. Sverdrup, *Who Consults? Expert...*

⁵⁴ Komunikat Komisji „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości. Zasady dotyczące stosunków z przedstawicielami grup interesu (rejestr i kodeks postępowania)” (COM (2008) 323 wersja ostateczna).

⁵⁵ Wyciąg z Kodeksu postępowania na oficjalnej stronie Komisji Europejskiej: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/codeOfConduct.do?locale=pl>, dostęp: 08.2013 r.

⁵⁶ Rejestr Służący Przejrzystości (ang. *Transparency Register*); http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm, dostęp: 08.2013 r.

⁵⁷ Communication from the President, *The Working Methods of the Commission 2010–2014*, Bruksela 10.02.2010, C(2010) 1100. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/c2010_1100_en.pdf, dostęp: 08.2013 r.

⁵⁸ Adres strony internetowej: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm; strona została utworzona w ramach inicjatywy Interaktywnego Kształtowania Polityki, tj. minimalnych standardów Komisji dotyczących konsultacji. Przy wykorzystaniu tego instrumentu powinno się odnaleźć lepsze formy zarządzania prawodawstwem w Unii.

⁵⁹ Przykładem najliczniejszego uczestnictwa w konsultacjach jest pakiet REACH, gdzie zebrano ponad 6 400 opinii. REACH to skrót od Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals (rejestracja, ewaluacja i zatwierdzanie produktów chemicznych). Projekt rozporządzenia REACH ma na celu stworzenie bardziej ujednoczonego, przejrzystszeo i bezpieczniejszego zarządzania chemikaliami w Unii Europejskiej.

na stronach internetowych poszczególnych Dyrekcji Generalnych właściwych dla przygotowania projektu regulacji. Zwykle strony te są połączone ze stroną główną konsultacji internetowych. Mogą zostać one przeprowadzone także tylko z wybranymi organizacjami zarejestrowanymi w Rejestrze Służącym Przejrzystości.

Tabela 1. Główne narzędzia konsultacji i metody używane przez Komisję

otwarte konsultacje społeczne	– dokumenty konsultacyjne, kwestionariusze – publikacje w Internecie
konsultacje ukierunkowane	– dokumenty konsultacyjne, kwestionariusze, spotkania z interesariuszami, publiczne wysłuchania, warsztaty, konferencje itp. – powiązania sieciowe z dużymi grupami interesariuszy (np. SMP, konsumenci, regiony, itp.) [*] – zinstytucjonalizowane konsultacje z partnerami społecznymi
zbieranie ekspertyz	– ciała doradcze, grupy ekspertów, studia i analizy zewnętrzne, warsztaty, seminaria itp.

* Przykładem aplikacji zasad programu Better Regulation w tym zakresie jest utworzenie Europejskiego Panelu Testów Biznesowych, który wykorzystywany jest przez Komisję Europejską do szerokich konsultacji istniejących i projektowanych unijnych rozwiązań prawnych.

Źródło: Commission Staff Working Document, *Review of the Commission Consultation Policy Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, EU Regulatory Fitness*, Strasburg, 12.12.2012, SWD(2012) 422 final, http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/document_travail_service_part1_en.pdf, s. 7, dostęp: 08.2013 r.

Prowadzenie konsultacji społecznych nie spełniało wszystkich oczekiwań aktywnej części obywateli. Przede wszystkim w trakcie konsultacji można wyrażać jedynie opinie na zadane tematy i oceniać przedkładane propozycje. Nie można zadawać pytań, ani zgłaszać problemowych kwestii. Odpowiedzią na te niedostatki było zorganizowanie przez Komisję tzw. paneli obywatelskich. Uczestniczy w nich ograniczona liczba obywateli z różnych państw członkowskich. W trakcie spotkań dyskutowane są ważne kwestie związane z interesem publicznym⁶⁰. W 2009 roku, na potrzeby urzeczywistnienia postanowień Traktatu z Lizbony, Parlament Europejski przyjął rezolucję⁶¹, w której ten rodzaj konsultacji publicznych otrzymał miano dialogu obywatelskiego. Spotkania dotyczące problemowych dla obywateli spraw z udziałem właściwych merytorycznie Komisarzy organizowane są w różnych miastach państw członkowskich UE⁶².

⁶⁰ M. Witkowska, *Ponadnarodowa partycypacja obywatelska*, w: *Spoleczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2009, s. 133.

⁶¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13 stycznia 2009 r. w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach Traktatu z Lizbony (2008/2067(INI)), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:046E:0023:0026:PL:PDF>, dostęp: 08.2013 r.

⁶² Oficjalna strona zawierająca bieżące informacje o organizowanych debatach: Debate on the

Tabela 2. Ilość przeprowadzonych konsultacji w UE w latach 2010–2012 z uwzględnieniem rodzaju źródła uzyskiwanych informacji

Lata/rodzaj konsultacji	2010	2011	2012
Konsultacje internetowe na stronie „Europa Twój Głos”	97	130	101
Ilość <i>Impact Assessment (IA)</i> **	65	147	47
Otwarte konsultacje publiczne	42	117	31
Inne źródła	38	96	26
Dokumenty przyjmowane w trybie pilnym, bez procedury <i>IA</i>	23	30	16
udział procentowy	35%	20%	34%

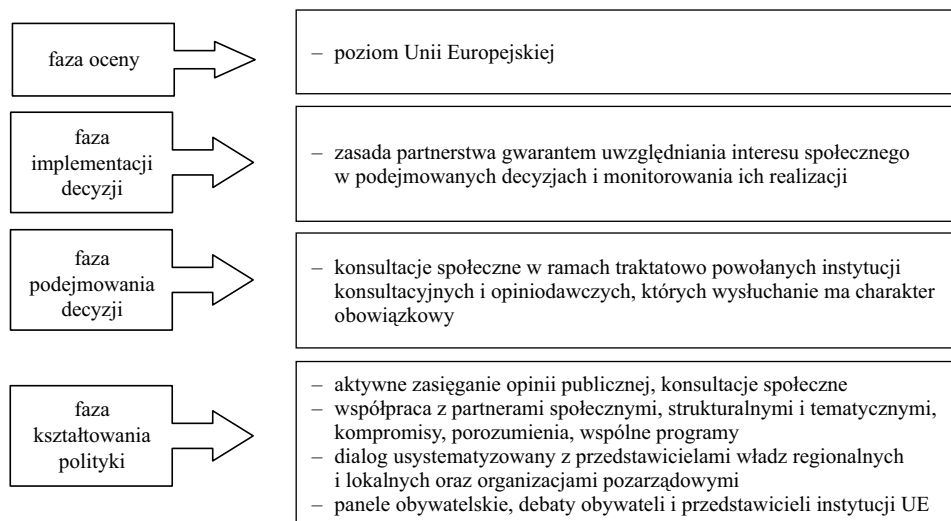
** Ocena Skutków Regulacji (OSR), przyjęta i stosowana przez Komisję Europejską pod nazwą *Impact Assessment*, jest narzędziem analitycznym umożliwiającym przeprowadzanie wyczerpującej oceny ex-ante, projektowanej na szczeblu unijnym regulacji. Pozwala oszacować konsekwencje wpływu na gospodarkę, społeczeństwo i ochronę środowiska w Unii Europejskiej. Uwagi i komentarze na stronie: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

Źródło: dane za Komisją Europejską, Sekretariat Generalny, Dyrekcja C, Wydział Polityki Regulacji i Oceny Skutków (ang. *Regulatory Policy and Impact Assessment Unit*)

Prowadzenie konsultacji w celu szerokiego włączenia obywateli w proces kształtowania polityki UE nie jest jedynym działaniem podejmowanym dla zwiększenia społecznej aprobaty działań tej organizacji. Na poziomie unijnym utworzono platformy medialne dla obywateli i ich reprezentacji dające bezpośredni dostęp do dokumentów instytucji i możliwość opiniowania propozycji legislacyjnych. Funkcjonują kanały telewizji satelitarnej jak: EUROPARLTV oraz Europe by Satellite, portale internetowe każdej z instytucji oraz dodatkowo kilka specjalistycznych, jak: <http://www.cafebabel.com>, <http://www.EUtube.eu>, *Your voice in Europe* (<http://ec.europa.eu/yourvoice>). Ich zadaniem jest stymulowanie rozwoju europejskiej debaty publicznej. W tej krótkiej analizie trudno podjąć się oceny, czy mamy do czynienia z debatą europejską, czy jedynie sumą debat krajowych. Jednak sam fakt prowadzenia debaty umożliwia wzajemne przesyłanie informacji i impulsów pomiędzy społeczeństwem a ośrodkami decyzyjnymi państw członkowskich UE. Staje się dodatkową płaszczyzną komunikacji, gdy partycypacja na poziomie krajowym nie przynosi spodziewanych korzyści. Kreacja europejskiej debaty publicznej jest niezbędna dla wykształcenia tożsamości politycznej na poziomie europejskim, a w dalszej perspektywie również społeczeństwa europejskiego.

future of Europe, http://ec.europa.eu/debate-future-europe/index_en.htm, dostęp: 08.2013 r.

Schemat 2. Partycypacyjny model rządzenia wielopoziomowego



Źródło: opracowanie własne.

Powyższy schemat zestawia informacje i przykłady ilustrujące aktywność reprezentacji społeczeństw państw członkowskich podejmowaną na różnych poziomach systemu Unii Europejskiej dokonaną w układzie faz procesu decyzyjnego proponowanym w podejściu rządzenia wielopoziomowego (*MLG*). Takie całościowe zestawienie lepiej odwzorowuje ilość form partycypacji, którą wykorzystuje się w poszczególnych fazach procesu decyzyjnego, niż ich wyliczanie dokonane poprzednio w tekście. Wyraźnie widać ich przewagę w pierwszych dwóch fazach i znaczący spadek w kolejnych. Wynika to po części także z wady założenia stosowanego podejścia teoretycznego. W ostatniej fazie teoretycy nie uwzględniają bowiem takich mechanizmów oceny jak referenda czy wybory, a ograniczają się jedynie do sądowej ochrony sprawowanej przez Trybunał Sprawiedliwości UE.

Tym niemniej, powołując się na założenia tzw. modelu drabiny partycypacji społecznej, który zaproponował S.R. Arnstein⁶³, należy wskazać, że w Unii Europejskiej partycypacja dobrze funkcjonuje, ma ona zdecydowanie większy stopień niż tylko charakter manipulacji, informacji czy pozorów partycypacji.

⁶³ S.R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, „AIP Journal” 1969, Vol. 35, No. 4, s. 217, <https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>, dostęp: 08.2013 r.

Zakończenie

Celem artykułu była analiza mechanizmów udziału reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej oraz ocena możliwości wpływu rzecznictwa pozabiznesowych interesów indywidualnych i grupowych na kształtowanie treści polityki w wielopoziomowym systemie UE. W wyniku tej analizy uzyskaliśmy obraz wielokanałowego oddziaływania.

Pozytywnie należy oceniać otwarcie procesu integracji na dialog i korzystanie z aktywności społecznej, przy jednoczesnym zapewnieniu, że wpływ społeczeństwa obywatelskiego jest realny, a wnioski z konsultacji są wdrażane. Należy tylko pamiętać, że to otwarcie na dialog społeczny jest nierównomiernie rozwijane we wszystkich obszarach działań Unii Europejskiej.

Reprezentacja społeczeństw państw członkowskich jest aktywna przede wszystkim w dwóch pierwszych fazach procesu decyzyjnego. Prócz kanału zinstytucjonalizowanego rzecznictwa wypracowano formy współpracy o charakterze sieciowym, tematycznym, uzupełniające niedostatki wynikające ze sformalizowania wyrazu interesu w postaci utworzonych Komitetów. Gremia te starają się także dostosować do panujących reguł gry w wielopoziomowym systemie Unii Europejskiej. Równoległe do regulaminowo przewidzianych działań podejmują inne, niestandardowe przedsięwzięcia. Są jednak graczem drugiej fazy i wszelkie podejmowane przez te Komitety działania są tylko działaniami wspierającymi ich atrakcyjność i skuteczność jako podmiotów wyrażających interesy społeczeństw państw członkowskich i wpływających na kształt tworzonej polityki w Unii Europejskiej. Ich funkcjonowanie w systemie instytucjonalnym i w procesie decyzyjnym nie eliminuje rodzących się powiązań sieciowych pomiędzy organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami działającymi w ramach (wewnątrz) państw członkowskich UE, a podejmującymi aktywność w wielopoziomowym środowisku UE.

Ponadto utrudnieniem w realizacji partycypacyjnego modelu wielopoziomowego rządzenia jest skomplikowana natura procesu decyzyjnego, w którym projekt Komisji Europejskiej, skonsultowany i zaaprobowany w dialogu społecznym, może zostać zmieniony przez głosujące nad nim rządy państw (Rada UE) albo w efekcie licznych poprawek wnoszonych przez Parlament Europejski. Jest to podstawowa trudność w procesie partycypacji, bowiem brak jest określonego zwartego ośrodka decyzyjnego w UE.

Wspomniane sieci podmiotów indywidualnych, platformy tematyczne, transnarodowe stowarzyszenia i porozumienia podejmują aktywność najczęściej w pierwszej fazie procesu decyzyjnego. Są one głównym wyrazicielem woli społeczeństw państw członkowskich, inspiratorem do podjęcia koniecznych decyzji oraz podstawowym partnerem konsultacji i zbierania opinii społecznej prowadzonych przez Komisję Europejską. Podobną rolę odgrywają w fazie implementacji, gdy krajowa administracja jest zobligowana do przełożenia europejskich norm na krajowe

akty prawne. Wówczas uczestniczą w konsultacjach społecznych z władzą krajową i monitorują wdrażanie unijnych programów.

Prezentowany model partycypacyjnego rządzenia europejskiego ma podstawową wadę. W ostatniej kluczowej fazie procesu decyzyjnego brakuje możliwości wypunktowania partycypacyjnego elementu oceny i kontroli tego procesu. Model teoretyczny *MLG* zakłada oparcie na kontroli sądowej. Prezentowany artykuł dowiódł funkcjonowanie partycypacji w Unii, co oznacza również istnienie pewnego stopnia społecznej kontroli. Jest ona jednak nikła. Przedstawiciele organizacji pozarządowych zgłaszają do Komisji Europejskiej postulaty konieczności dokonania pewnych modyfikacji funkcjonujących reguł. Strona rządowa, krajowi urzędnicy mają lepsze wsparcie – zarówno techniczne, organizacyjne jak i finansowe – do uczestniczenia w monitorowaniu procesu decyzyjnego, a reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego są pozbawieni wszelkiego wsparcia.

Autorka pozytywnie zweryfikowała hipotezę, że w Unii Europejskiej pod wpływem działań reformujących system zarządzania i zmniejszania deficytu demokratyzacji kształtuje się partycypacyjny model wielopoziomowego rządzenia. Podejście rządzenia wielopoziomowego w UE zostało prawidłowo dobrane do zweryfikowania tej hipotezy i do osiągnięcia wyznaczonego celu. *MLG* koncentruje się na badaniu rozproszonych, w wielu miejscach sieciowych, struktur i relacji społecznych. Ponadto w podejściu tym zakłada się, że różne areny polityczne mają różnych aktorów i nie wyłącza się sytuacji, gdy aktorzy „zagnieżdżeni” na – na przykład – krajowej scenie politycznej mogą oddziaływać na innych arenach niż tylko krajowa. Założenie to znalazło potwierdzenie w postaci analizowanej intensywnej współpracy instytucji unijnych z reprezentacją społeczeństw państw członkowskich, która uczestniczy w różnych fazach procesu decyzyjnego – zarówno na poziomie narodowym, jak i europejskim.

Współpraca instytucji Unii Europejskiej z organizacjami pozarządowymi jest wyrazem przekonania, że jakość tworzonej polityki zależy od zapewnienia szerokiego uczestnictwa społeczeństwa w tworzeniu koncepcji i realizowanych działaniach. Partycypacja obywatelska oraz sieć organizacji pozarządowych w wielopoziomowym systemie Unii jest niezwykle istotna ze względu na zwiększenie gwarancji ochrony prawnej z poziomu europejskiego i jednocześnie kontroli obywatelskiej europejskich instytucji politycznych⁶⁴.

Dzięki efektowi europeizacji istnieje możliwość współdziałania obywateli różnych państw w tych samych sprawach, co wzmacnia ich potencjał – stają się lepiej słyszalni. Mogą w swojej aktywności podejmować tematy, których jedno

⁶⁴ M. Witkowska, *Ponadnarodowa partycypacja...*, s. 288.

państwo nie byłoby w stanie zrealizować⁶⁵. Wielość i siła reprezentacji interesu politycznego z różnych poziomów została dostrzeżona i w konsekwencji nasilonego procesu regionalizacji, zinstytucjonalizowano ją na poziomie unijnym tworząc komitety doradcze, a z upływem lat zagwarantowano im obligatoryjność opiniowania. Ten proces wzmocnił pozycję władzy lokalnej i regionalnej oraz reprezentacji zorganizowanego interesu grupowego w państwach członkowskich. Następnie w prawie traktatowym swoje miejsce znalazła zasada subsydiarności, która stała się gwarantem uwzględniania interesu podmiotów aktywnych politycznie z różnych poziomów systemu Unii Europejskiej.

Należy przy tym zauważyć, że przejawy partycypacji obywatelskiej na poziomie unijnym powstały na skutek transpozycji wzorców, mechanizmów i instytucji politycznych z poziomu krajowego. Ta ponadnarodowa forma aktywności może być traktowana peryferyjnie przez społeczeństwa państw członkowskich. Dzieje się tak dlatego, że przestrzeń rywalizacji politycznej, która dotychczas odbywała się w granicach państwa narodowego, uległa rozszerzeniu⁶⁶. Przy tym za każdym razem w rywalizacji uczestniczą w zasadzie ci sami aktorzy polityczni. Zmianie ulega jedynie cel działania krajowych elit politycznych⁶⁷. Ponadto przeniesienie dotychczas wypracowanych wzorców (w wymiarze strukturalnym i funkcjonalnym) spowodowało pewien niekomfortowy i niezrozumiały dla społeczeństw dualizm. Poszerzenie przestrzeni aktywności obywateli, grup interesu, czy partii politycznych oraz potrzeba wypracowania nowych kanałów artykulacji interesów odebrało potencjał potrzebny tym podmiotom do utrzymania niezbędnych więzi ze społeczeństwem, ze swoją bazą. Można postawić w tym miejscu tezę, że rozszerzenie wpływu krajowych podmiotów sceny politycznej na nowe ośrodki decyzyjne i zaangażowanie w tworzenie polityki Unii Europejskiej (wpływające pośrednio na politykę krajową) odbyło się kosztem kontaktów z obywatelami. Organizacje, które posiadają swoją reprezentację – na przykład – w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, nie wypracowały na tyle sprawnej komunikacji z pozostałymi grupami interesów i organizacjami pozarządowymi zainteresowanymi udziałem w procesie decyzyjnym, żeby w sposób satysfakcjonujący reprezentować ich interesy. Z tego powodu rzecznictwo interesów rozwija się dwutorowo – obok form zinstytucjonalizowanych ustanawia się nowe przedstawicielstwa, biura kontaktu grup biznesu, przemysłu i inne formy lobbingu w Brukseli⁶⁸.

Słowa kluczowe: konsultacje, dialog obywatelski, partycypacja, wielopoziomowe rządzenie, good governance

⁶⁵ Tamże, s. 288.

⁶⁶ Tamże, s. 285.

⁶⁷ R. Wiszniowski, *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2008, s. 8.

⁶⁸ M. Witkowska, *Ponadnarodowa partycypacja...*, s. 286.

Participation of representations of the member states' societies in shaping of the content of politics in the multi-level system of the European Union

The goal of the paper is to analyse mechanisms of participation of representations of the societies of the member states in decision-making of the European Union and to evaluate the possibility of influencing the process of shaping of the content of politics in the multi-level system of the European Union by the outside-business individual and group interests. The author formulates a hypothesis that a participatory model of multi-level governance is being developed in the European Union under the influence of certain actions which are aimed at reforming the system of governance and eliminating the deficit of democracy. Key theoretical assumptions and goals of explanation of the paradigm of MLG are presented in the first part of the paper which is essential for explaining the way of reasoning. Actions described as developing the model of European governance are described in the following part of the text.

Key words: consultations, civil dialogue, participation, multi-level governance, good governance

La participation des représentants des sociétés des États membres dans l'élaboration du contenu de la politique dans le système multi-niveaux de l'Union européenne

Le but de cet article est d'analyser les mécanismes de participation des représentants des sociétés des États membres dans les processus de prise de décisions de l'Union européenne, ainsi que l'évaluation de l'impact du plaidoyer en faveur des intérêts des individus et des groupes non-liés au monde des affaires dans l'élaboration du contenu de la politique dans le système multi-niveaux de l'UE. L'auteur émet une hypothèse selon laquelle au sein de l'Union européenne, sous l'influence des mesures ayant pour but de réformer le système de gouvernance et de combler le déficit de démocratisation, émerge un modèle participatif de gouvernance multi-niveaux. Dans la première partie de l'article sont présentés les hypothèses et les objectifs explicatifs du paradigme de la gouvernance multi-niveaux. Ceci est indispensable pour comprendre la manière de raisonner. Dans la partie suivante sont décrits les comportements généralement dénommés comme contribuant à la mise sur pied du modèle de gouvernance européen.

Mots-clés: concertations, dialogue citoyen, participation, gouvernance multi-niveaux, bonne gouvernance

Роль представительства обществ государств-членов в формировании содержания политики в многоуровневой системе Европейского Союза

Целью статьи является анализ механизмов участия представительств обществ государств-членов в процессах принятия решений ЕС и оценка возможности влияния интересов лиц и групп не из бизнес-кругов на формирование содержания политики в многоуровневой системе ЕС. Автор ставит тезис, что в Европейской Союзе под влиянием действий, реформирующих систему правления и снижающих дефицит демократизации, формируется партиципативная модель многоуров-

нового управления (MLG). В первой части статьи представлены теоретические предложения и цели объяснения парадигмы MLG. Эта процедура необходима, чтобы понять способ формирования выводов. В следующей части работы были охарактеризованы действия, называемые общим понятием становления модели европейского правления.

Ключевые слова: консультация, гражданский диалог, участие, многоуровневое управление, качество государственного управления