

Katedra Europeistyki  
Uniwersytetu Warszawskiego

# Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej

Stan prawny uwzględniający zmiany  
wprowadzone traktatem z Lizbony

Redakcja naukowa  
**Marta Witkowska**

Warszawa 2009

Praca została zrealizowana w ramach badania własnego przyznanego przez Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Publikacja jest rozwinięciem tematu okrągłego stołu „Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej”, zorganizowanego przez Jean Monnet Chair – Prof. Konstantego Adama Wojtaszczyka w marcu 2009 r.



## **Jean Monnet Chair**

*“Understanding and Teaching the Evolving European Union”*

Publikacja dofinansowana przez Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego

Projekt okładki: Barbara Kuropiejska-Przybyszewska

Redakcja: Joanna Janulewicz

Skład i łamanie: OFI, Warszawa

© Copyright by Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2009

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub akceptacja całości bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej, komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Autorów i Wydawcy.

ISBN 978-83-7545-185-6

Wydawca:

Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR  
03-982 Warszawa, ul. Dedala 8/44  
tel. 0-602-247-367. fax 615-34-21  
e-mail: [oficyna@aspra.pl](mailto:oficyna@aspra.pl)  
[www.aspra.pl](http://www.aspra.pl)

## SPIS TREŚCI

Wstęp – <i>Marta Witkowska</i> . . . . .	9
--	---

### ROZDZIAŁ I

Uwarunkowania istnienia społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej – <i>Marta Witkowska</i> . . . . .	15
1. Unia Europejska wspólnotą polityczną <i>Marta Witkowska</i> . . . . .	17
2. Unia Europejska jako system polityczny <i>Marta Witkowska</i> . . . . .	21
3. Unia Europejska a zasada demokratyzmu <i>Marta Witkowska</i> . . . . .	25
4. System praw obywatelskich Unii Europejskiej <i>Marta Witkowska</i> . . . . .	34
5. Federalizm jako zasada organizacyjna <i>Marta Witkowska</i> . . . . .	41
6. Subsydiarność gwarantem szerokiego współuczestnictwa <i>Marta Witkowska</i> . . . . .	44

### ROZDZIAŁ II

Regulacje prawne dotyczące instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej <i>Barbara Krawczyk-Krogulecka</i> . . . . .	49
1. Potrzeba idei społeczeństwa obywatelskiego w ramach funkcjonowania Wspólnot a następnie Unii Europejskiej <i>Barbara Krawczyk-Krogulecka</i> . . . . .	49

2. Podstawa prawna funkcjonowania instytucji europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w regulacjach traktatowych <i>Barbara Krawczyk-Krogulecka</i> . . . . .	55
3. Inicjatywy instytucji unijnych wspierające społeczeństwo obywatelskie na poziomie Unii Europejskiej <i>Barbara Krawczyk-Krogulecka</i> . . . . .	63

### ROZDZIAŁ III

<b>Stymulatory rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej</b> . . . . .	<b>115</b>
1. Tożsamość europejska i tożsamość narodowa w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej <i>Konstanty Adam Wojtaszczyk</i> . . . . .	116
2. Ponadnarodowa partycypacja obywatelska <i>Marta Witkowska</i> . . . . .	122
3. Polityka dostępu do dokumentów w Unii Europejskiej <i>Jolanta Itrich-Drabarek</i> . . . . .	135
4. Regionalizm i regionalizacja w Unii Europejskiej <i>Bożena Kot</i> . . . . .	155
5. Europejska debata publiczna w kwestiach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej <i>Bartosz Skłodowski</i> . . . . .	171
6. Rozwój aktywności obywatelskiej w Polsce wśród mieszkańców obszarów wiejskich <i>Ewelina Kałucka</i> . . . . .	197
7. Związki zawodowe jako aktywizator społeczny <i>Bogusław Jagusiak</i> . . . . .	210

## ROZDZIAŁ IV

Aspekty praktyczne związane z wyborami do Parlamentu Europejskiego. . . . .	225
1. Perspektywa wyborcy europejskiego wynikająca z charakteru mandatu Parlamentu Europejskiego <i>Jarosław Szymanek</i> . . . . .	225
2. Zaangażowanie organizacji pozarządowych w kampanię profrekwencyjną przed wyborami do Parlamentu Europejskiego <i>Anna Samel</i> . . . . .	240
3. Ewolucja kampanii wyborczych do Parlamentu Europejskiego w Polsce <i>Tomasz Niedziółka</i> . . . . .	268
 Zakończenie – <i>Marta Witkowska</i> . . . . .	 281
 Literatura . . . . .	 289

## Wstęp

W myśli europejskiej pojęcie społeczeństwa obywatelskiego ma wiekową tradycję sięgającą czasów antycznych. Obecnie obserwujemy wzmożone zainteresowanie tą ideą, które można powiązać m. in. z przemianami ustrojowymi w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej, z procesem globalizacji, który podważa instytucję klasycznego państwa, z dyskusją o kierunkach i metodach integracji europejskiej, w tym o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w kategoriach systemu politycznego.

Również ostatnie wybory do Parlamentu Europejskiego (czerwiec 2009) przyczyniły się do zwiększenia częstotliwości poruszania problematyki integracji europejskiej w debacie publicznej. Obserwacja kampanii wyborczej, udział w publicznej dyskusji o naszych potrzebach i oczekiwaniach względem Parlamentu Europejskiego, a wreszcie konieczność dokonania wyboru i udział w głosowaniu nasuwają zasadnicze pytanie, czy można odnosić się do rozważań o społeczeństwie obywatelskim w kontekście integracji europejskiej. Rozwiązanie tego dylematu należy odnaleźć w nauce, a dokładniej w teoretycznych rozważaniach nad ideą społeczeństwa obywatelskiego.

Walorem niniejszej monografii jest jej mocne osadzenie w teoretyczno-naukowych podstawach operowania pojęciem społeczeństwa obywatelskiego, jednak zweryfikowanych pod kątem przydatności do analizy procesu integracji europejskiej, a także szerokie rozwinięcie i uzasadnienie prawidłowości dociekań poprzez diagnozę aspektu funkcjonalnego istniejących rozwiązań

instytucjonalno-prawnych. Wśród mnogości publikacji poświęconych funkcjonowaniu Unii i Wspólnot Europejskich, jej systemu instytucjonalnego, czy realizowanych polityk, tworzonych głównie na potrzeby nauk prawnych, brakuje książki dającej czytelnikowi przegląd pojęć, norm i zasad związanych z procesem integracji europejskiej odnoszących się do naszej aktywności obywatelskiej. Mnogość publikacji dotyczących genezy i przebiegu procesu integracji, a nawet analizujących system instytucjonalny czy wybrane jego elementy, przygotowywanych przez politologów wspomina o istnieniu poszczególnych rozwiązań i mechanizmów niezbędnych do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, ale nie jest im poświęcona w całości.

Na tym tle niniejsza monografia stanowi niejako wypełnienie powstałej luki w dotychczasowych rozważaniach naukowych. Powszechnie panuje pogląd, że dalsze budowanie Unii Europejskiej wymaga przede wszystkim wzmocnienia demokracji proceduralnej. Podstawowym warunkiem realizacji tego typu demokracji jest *de facto* zaistnienia suwerena – obywatela UE, świadomego swojego obywatelstwa<sup>1</sup>. Jednakże stwierdzona i obserwowana zmiana metod zarządzania Unią kładzie nacisk na dialog obywatelski i sprawną komunikację społeczną. Traktat z Maastricht wykazał, że obywatel zaczął być postrzegany w kontekście potrzeby zapewnienia demokratycznej legitymizacji w Unii Europejskiej. Stąd w monografii tej autorzy zajmują się przeglądem sposobu działania wybranych instytucji i mechanizmów kontrolnych w Unii Europejskiej, wyposażonych w legitymację społeczną lub służących ochronie naszych praw i wolności.

Dodatkowo przewagę naukową niniejszej monografii, nad dotąd opublikowanymi pracami, stanowi fakt, że została oddana do

---

<sup>1</sup> M. Łuszczuk, *Perspektywy rozwoju europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w świetle funkcjonowania obywatelstwa UE*, w: *UE a społeczeństwo obywatelskie*, pod red. R. Paradowskiego, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2005, s. 148.

druku i uaktualniona do stanu prawnego po wejściu w życie traktatu reformującego z Lizbony, co miało miejsce 1 grudnia 2009 r. Ponadto zastrzega się, że mianem integracji europejskiej dla potrzeb niniejszej diagnozy określa się tylko współpracę w ramach Unii Europejskiej (pierwotnie Wspólnot Europejskich).

Niniejsza publikacja jest wynikiem badań własnych przeprowadzonych przez Martę Witkowską, adiunkta w Katedrze Europeistyki Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, przy współpracy zespołu złożonego z pracowników, doktorantów oraz studentów WDiNP UW. W badaniu wyodrębniono cztery główne wątki dociekań. Pierwszy problem badawczy dotyczył teoretycznego uzasadnienia operowania pojęciem społeczeństwa obywatelskiego w kontekście integracji europejskiej. W drugiej kolejności diagnozie poddano rozwój oraz obecny stan regulacji prawnych umożliwiających rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego na poziomie Unii Europejskiej. Trzeci problem, objęty najszerszym spektrum, dotyczy analizy praktyki unijnej i użyteczności stworzonych podstaw prawnych do rozwoju aktywności politycznej obywateli Unii Europejskiej. Natomiast czwarty wątek badawczy związany jest z wpływem procesu integracji na umacnianie się społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W ten sposób skonstruowany plan badawczy posłużył udowodnieniu tezy, że obserwowany rozwój ponadnarodowej partycypacji obywatelskiej i sprawna, dwukierunkowa komunikacja społeczna w powiązaniu z praktyką dialogu obywatelskiego oraz mocno rozwiniętym lobbieniem środowisk pozabiznesowych tworzą sieć instytucji społeczeństwa obywatelskiego na poziomie Unii Europejskiej. Bezpośrednim efektem funkcjonowania tych instytucji na poziomie UE są zmiany zachodzące w społeczeństwie obywatelskim państw członkowskich. Z jednej strony jest to impuls np. do rozszerzania i podtrzymywania swojej aktywności przez istniejące organizacje pozarządowe oraz do



powstawania nowych organizacji. Proces integracji europejskiej oraz towarzysząca temu debata publiczna przyczyniają się do zwiększania zainteresowania życiem publicznym wśród obywateli, co korzystnie wpływa na stan społeczeństwa obywatelskiego w tych krajach. Z drugiej strony proces integracji europejskiej przyczynił się w pewnym stopniu do regionalizacji, w rozumieniu takim, że regiony, władza lokalna i regionalna państw członkowskich stały się bezpośrednim adresatem wielu unijnych przedsięwzięć, są traktowane jako bezpośredni partner do rozmów o kształcie podejmowanych rozstrzygnięć politycznych, z pominięciem szczebla centralnego.

Publikacja zawiera cztery rozdziały. Przedmiotem pierwszego rozdziału są, wyznaczone w dyskursie teoretycznym, uwarunkowania zaistnienia i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zweryfikowane pod kątem przydatności do badania procesu integracji europejskiej. Ze względu na postawiony cel badawczy, jakim jest zdefiniowanie warunków bazowych dla wytworzenia się i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej, koniecznym było ograniczenie w tym miejscu rozważań teoretycznych i zanalizowanie, uznanych w literaturze przedmiotu za konieczne, następujących determinantów: demokracja, wspólnota polityczna, system polityczny, system praw obywatelskich, zasady federalizmu i pomocniczości.

Drugi rozdział analizuje wybrane rozwiązania prawne, które umożliwiają funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego na poziomie Unii Europejskiej. Dokonano wyróżnienia na źródła prawa pierwotnego i wtórnego.

Autorzy w rozdziale trzecim niniejszej publikacji otrzymali za zadanie zobrazowania stymulatorów rozwoju i stanu obecnego funkcjonowania instrumentów wyrazu interesu obywateli oraz form jego urzeczywistnienia na poziomie unijnym. Artykuły w tej części publikacji zajmują się aspektem praktycznym funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego na poziomie Unii

Europejskiej. Wyodrębniono grupę zjawisk związanych z tworzeniem się wspólnej tożsamości, w tym i politycznej, z regionalizacją oraz z kontrolą obywatelską. Ponieważ formy partycypacji obywatelskiej na poziomie Unii Europejskiej utożsamiane są głównie z europejskim dialogiem społecznym, stąd w rozdziale tym szczególną uwagę poświęcono analizie wybranych mechanizmów ponadnarodowej partycypacji obywatelskiej.

Przedmiotem ostatniego rozdziału są kwestie związane z wyborami do Parlamentu Europejskiego. Płaszczyzna zarówno motywowania młodych wyborców, jak i stałego elektoratu, a zwłaszcza relacje wyborców z członkami Parlamentu Europejskiego są wdzięcznym tematem do rozważań nad praktyką i urzeczywistnieniem idei społeczeństwa obywatelskiego w Unii.

Marta Witkowska

## Zakończenie

Trudny i niejednoznaczny w definiowaniu termin „społeczeństwo obywatelskie” odniesiony do Unii Europejskiej wymagał szczególnego podejścia. Przyjęcie definicji społeczeństwa jako zbiorowości ludzkiej zintegrowanej poprzez różne czynniki, zmuszonych do współdziałania<sup>1</sup>, daje podstawę dostrzegania realnych szans na wytworzenie się społeczeństwa europejskiego. Ponadnarodowa partycypacja obywatelska, poddana w niniejszej monografii wnikliwej diagnozie, odbywa się w specyficznych warunkach systemu Unii Europejskiej i jest wynikiem oddziaływania wielu czynników, w tym procesu europeizacji oraz zmiany modelu zarządzania w Unii Europejskiej. Walorem tak zakreślonego pola badawczego jest fakt, że nie doczekał się on bogatej eksplanacji, jak chociażby proces europeizacji krajowych egzekutyw czy legislatyw.

W całej pracy wnioski odnoszą się do rozwiązań prawnych w Unii Europejskiej z uwzględnieniem zmian, jakie wnosi traktat lizboński. Zmiany te są znaczące zwłaszcza w odniesieniu do funkcjonowania ponadnarodowej partycypacji obywatelskiej – jak chociażby ustanowienie prawa tzw. ludowej inicjatywy legislacyjnej.

We współczesnych rozważaniach naukowych nie łączy się już pojęcia społeczeństwa obywatelskiego z państwem, mimo to i tak niedogodnością jest niejednoznaczna struktura Unii. Abstrahując zatem od dyskusji o tym, czy można operować pojęciem

---

<sup>1</sup> *Encyklopedia wiedzy politycznej*, M. Chmaj, J. Marszałek-Kawa, W. Sokół (red.), Toruń 2006, s. 372.

systemu politycznego wobec Unii, występuje wciąż wiele wątpliwości związanych z deficytem wśród uwarunkowań niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego na ponadnarodowym poziomie. W staraniach opisania zasady demokratyzmu w Unii Europejskiej napotykamy trudności wynikające z niedostosowania teorii demokracji do specyficznego, unijnego systemu decyzyjnego. Największą adekwatność w relacji do systemu UE wykazuje wzorzec demokracji konsocjonalnej z tym, że wątpliwa jest możliwość badania systemu UE w perspektywie demokratycznej, bowiem nie posiada on charakteru państwa. Tym niemniej wśród dominujących stanowisk odnośnie demokracji w warunkach integrującej się Europy i szerzej w dobie procesów globalizacji znajduje się życzeniowy pogląd, wyrażający przekonanie, iż wspólnota międzynarodowa powinna kierować się zasadami demokracji<sup>2</sup>.

Pozostaje oczekiwać, że prognozy wypowiedane przez Benjamina Barbera<sup>3</sup> o zbliżającej się katastrofie zostaną zniwelowane poprzez umocnienie ponadnarodowych struktur warunkujących funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej. Jest to jedyna droga do kompensacji globalizacji rynku, który bez tendencji globalizacyjnych w wymiarze demokratycznych i obywatelskich instytucji, doprowadzi do niczym nieograniczonego kapitalizmu, do katastrofy<sup>4</sup>. Stąd według Barbera niezwykle istotnym wyzwaniem stojącym przed wspólnotą europejską jest wypracowanie nowych form współpracy obywatelskiej. Takie rozwiązanie może dać wizja federalnej Europy przy zwiększonym udziale regionów i prowincji<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> M. Marczevska-Rytko, *Demokracja w integrującej się Europie: modele i uwarunkowania*, [w:] *Unia Europejska a społeczeństwo obywatelskie*, praca zbiorowa pod red. R. Paradowskiego, Poznań 2005, s. 23.

<sup>3</sup> B.R. Barber, *Globalny dzinn*, „Gazeta Wyborcza” 1-2 lipca 2000, s. 12.

<sup>4</sup> Rozmowa z Benjaminem Barberem. *Ślizgamy się po bardzo cienkim lodzie*, [w:] B. Wildstein, *Profile wieku*, Warszawa 2000, s. 116.

<sup>5</sup> Op.cit., s. 126.

Do czynników nieprzychylnych umacnianiu się społeczeństwa obywatelskiego na poziomie ponadnarodowym należy zaliczyć pewne efekty procesu europeizacji. Za przykład mogą posłużyć przejawy procesu redukcji, definiowanej w klasyfikacji C. Radelli'ego<sup>6</sup> jako zjawiska występujące wtedy, gdy dany obszar polityki wewnętrznej aktywnie występuje przeciwko regulacji UE. Do procesu redukcji można zaliczyć następujące przejawy ponadnarodowej partycypacji: tzw. zrzeszanie się „przeciwko idei”, czyli wzmoczenie ruchów i aktywności środowisk niechętnych procesom integracyjnym (tzw. euro-sceptycznym) przejawiające się m.in. zainicjowaniem debaty publicznej o zabarwieniu negatywnym wobec działalności i rozwiązań przyjmowanych przez Unię.

Innym przykładem czynników osłabiających społeczeństwo obywatelskie na poziomie UE mogą być: ograniczone zaufanie do partnerów w sferze publicznej oraz nadmiernie rozwinięta i umacniająca się biurokracja, bowiem wrażenie wszechobecności urzędników i przepisów niszczy samozaradność społeczeństwa. Konsekwencją powszechnego poglądu, że biurokracja to nieodłączna cecha każdego państwa, może być wytworzenie postawy mentalnej etatyzacji<sup>7</sup>. Informacje czerpane głównie ze środków masowego przekazu – współczesnego podstawowego źródła wiedzy i życia kulturalnego – mogą dać mylny obraz społeczeństwu, że rządzenie wiązane jest z działalnością instytucji, a nie z formami samorządowymi. Ogół informacji dotyczy głównych instytucji unijnych: Komisji, Rady i Parlamentu, bez upowszechniania wiadomości o działalności, spotkaniach czy podjętych uchwałach przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny czy Komitet Regionów, albo o interwencjach Rzecznika Praw Podstawowych UE<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> C. Ardelli, *The Europeanisation of Public Policy*, w: K. Featherstone, C. Radelli (red.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford University Press 2003.

<sup>7</sup> K.Z. Sowa, *Społeczeństwo obywatelskie a polityka – uwagi o historycznych uwarunkowaniach i perspektywach społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] *Państwo i Społeczeństwo*, nr 1, Kraków 2008, s. 21 i nast.

<sup>8</sup> K.Z. Sowa, *Społeczeństwo obywatelskie a polityka*, op. cit., s. 23.

Bez względu na nasilenie występowania przytoczonych zjawisk pewne jest, że poszerzenie zakresu aktywności obywatelskiej o nowe, dyskutowane tematy czy inicjatywy wpływa na ogólne postrzeganie poziomu partycypacji w społeczeństwie. Członkostwo w Unii Europejskiej wpływa na kondycję społeczeństwa obywatelskiego na arenie krajowej poprzez możliwość nieustannego konfrontowania i kształtowania własnej sfery publicznej pod bezpośrednim wpływem czynników zewnętrznych. Nowe państwa członkowskie mogą czerpać z tradycji i doświadczeń politycznych oraz społecznych Zachodu, gdzie idea społeczeństwa obywatelskiego, dialogu obywatelskiego i partycypacji obywatelskiej w obecnym kształcie liczy sobie więcej lat<sup>9</sup>.

Każdy, kto chce dowieść, że partycypacja polityczna odbywająca się na poziomie Unii jest wynikiem niedostatku możliwości wywarcia wpływu na decydentów na poziomie krajowym nie może pominąć faktu, że powojenny eksperyment integracji i współpracy europejskiej opierał się na terytorialnym rozproszeniu władzy i nie miał na celu kopiowania, a tym bardziej zastąpienia składających się na Unię państw narodowych i wielonarodowych<sup>10</sup>. Podmioty decyzyjne w Unii czerpią swą legitymację spoza systemu i są w większości swej działalności zaangażowane poza nim. Przykładowo są to rządy państw członkowskich, władze regionalne i lokalne, a także partie polityczne i organizacje obywatelskie o zasięgu europejskim. Podmioty te przenikają do systemu unijnego i go wspierają, ale nie są to instytucje należące wyłącznie do tego systemu. Konkurencja międzypartyjna odbywa się na poziomie narodowym, a obywatelstwo Unii Europejskiej nie jest instytucją samodzielną<sup>11</sup>. W procesie decyzyjnym zauważalny jest znaczny

---

<sup>9</sup> Por. A. Dumała, *The European Union and the Countries of East-Central Europe*, [w:] A. Dumała, Z. J. Pietraś (red.), *The Future of East-Central Europe*, Lublin 1996, s. 46-55.

<sup>10</sup> M. Cini, *Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 111.

<sup>11</sup> Art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej: „(...) Obywatelem Unii jest każda oso-

wpływ stanowisk narodowych. Przejawia się to np. w tym, że akceptacji propozycji legislacyjnych Komisji, czy aprobaty wynegocjowanych umów międzynarodowych dokonuje Rada UE, złożona z reprezentantów rządów krajowych. Samodzielne działania Komisji, chociaż i tak często obwarowane koniecznością współpracy z komitetami powoływanymi przez Radę<sup>12</sup>, dotyczą przyjmowania decyzji delegowanych przez wcześniej uchwalone akty prawne. Prowadzi to do stwierdzenia, że pełną podmiotowość i swoistą autonomię system ten posiada w procesie zarządzania, zaś w pozostałych sferach – zwłaszcza o charakterze ustrojowym – rozstrzygają podmioty związane z otoczeniem systemu.

Z drugiej jednak strony, przyjmując widzenie Unii Europejskiej w kategoriach wielopoziomowości, czy też wielu nakładających się na siebie aren politycznych<sup>13</sup> oraz uwzględniając specyfikę prawa wspólnotowego, należy uwzględniać podmioty uczestniczące na różnych poziomach w tworzeniu prawa oraz zaangażowane we wdrażanie tych decyzji. W takim ujęciu można wyróżniać reprezentację interesu aktywną (w domyśle politycznie) przy tworzeniu prawa oraz współpracującą (w domyśle społecznie) z organami administracji państwa przy realizowaniu konkretnych przedsięwzięć. 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 partycypacji 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 rozszerzeniu. Ramą terytorialną jest granica zewnętrzna Unii

---

ba mająca przynależność państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go.”

<sup>12</sup> Tzw. procedura komitologii – art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>13</sup> Propozycję taką wyraził K. Szczerki, *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki w Unii Europejskiej*, Kraków 2008.

Europejskiej. Przy tym za każdym razem w rywalizacji uczestniczą w zasadzie ci sami aktorzy polityczni. Zmianie ulega jedynie cel działania krajowych elit politycznych<sup>14</sup>.

Przeniesienie dotychczas wypracowanych wzorców (w wymiarze strukturalnym i funkcjonalnym) spowodowało pewien niekomfortowy i niezrozumiały dla elektoratu 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. Jest to bardzo dobrze widoczne w przypadku partii politycznych. Podobnie jest z grupami interesów, które posiadają swoją reprezentację np. w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, ale nie posiadają ścisłej łączności z pozostałymi grupami interesów, co tłumaczy ogrom przedstawicielstw, biur kontaktu grup biznesu, przemysłu i innych lobbystów w Brukseli.

Przechodząc do zakresienia podstawowych uwarunkowań aksjologicznych ponadnarodowej partycypacji obywatelskiej, należy wskazać na istotną niedogodność, jaką stanowią wątpliwości związane z prowadzeniem debaty europejskiej, tworzeniem się tożsamości europejskiej, bądź ściśle z europejską przestrzenią publiczną. Nie sposób w krótkiej analizie podjąć się rozstrzygnięcia, czy mamy do czynienia z debatą europejską, czy jedynie sumą debat krajowych, ale pewnym jest, że Unia tworząc platformy medialne<sup>15</sup> dla obywateli UE stymuluje rozwój europejskiej

---

<sup>14</sup> R. Wiszniewski, *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2008, s. 8.

<sup>15</sup> Przykładem mogą być: bezpośredni dostęp do dokumentów instytucji i możliwość opiniowania propozycji legislacyjnych; kanały telewizji satelitarnej: EUROPARTV oraz Europe by Satellite; portale internetowe: każdej instytucji



debaty publicznej. Debata ta umożliwiła wzajemne przesyłanie informacji i impulsów pomiędzy społeczeństwem a ośrodkami decyzyjnymi państw członkowskich. Staje się dodatkową płaszczyzną komunikacji, gdy partycypacja na poziomie krajowym nie przynosi spodziewanych korzyści. Kreacja europejskiej debaty publicznej jest niezbędna dla wykształcenia się tożsamości politycznej na poziomie europejskim, a w dalszej perspektywie również społeczeństwa europejskiego.

Nasuwa się spostrzeżenie, że proces zwiększania dostępności do instytucji i do procesu decyzyjnego w Unii przebiega dwukierunkowo. Efekt *top-down* oznacza tworzenie rozwiązań prawnych i instytucjonalnych umożliwiających społeczeństwu szeroką partycypację, ale jest postrzegany jako rodzaj decentralizacji władzy. Towarzyszy temu samorzutny proces wyrażania woli poprzez samodzielnie ustanowione kanały artykulacji interesu grupowego (perspektywa *bottom up*).

Rozwój dialogu obywatelskiego w ciągu minionych lat przyczynia się do wzmocnienia uczestnictwa obywateli w projekcie europejskim. Wciąż jednak pozostaje szereg problemów do rozwiązania. Dotyczy to w szczególności aktywniejszego włączeniem europejskich organizacji pozarządowych w debatę europejską. Nadal utrzymuje się nieproporcjonalnie słaby dostęp do współstanowienia projektu europejskiego w porównaniu z sektorem biznesowym. Dodatkowo dialog społeczny jest nierównomiernie rozwijany we wszystkich obszarach działań Unii Europejskiej.

Głównym zadaniem pozostaje więc otwarcie procesu integracji na dialog i korzystanie z aktywności społecznej, przy jednoczesnym zapewnieniu, że wpływ społeczeństwa obywatelskiego będzie realny, a wnioski z konsultacji będą wdrażane, i że nie będzie to jedynie ćwiczenie z *public relations*<sup>16</sup>. Głównym

---

oraz dodatkowo: [www.cafebabel.com](http://www.cafebabel.com), [www.EUtube.eu](http://www.EUtube.eu).

<sup>16</sup> Biuletyn Programu Europejskiego Stowarzyszenia na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, XII 2006.

utrudnieniem w realizacji tego planu 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 jednego centrum decyzyjnego.

Ponadnarodowa partycypacja obywatelska jest niezwykle istotna ze względu na zwiększenie gwarancji ochrony prawnej z poziomu europejskiego i jednocześnie kontroli obywatelskiej europejskich instytucji politycznych. Jest czynnikiem zwiększającym legitymację i odpowiedzialność Unii Europejskiej. Dzięki partycypacji obywatele UE mogą wpływać na kierunek tworzonych programów i realizacji polityk unijnych. Współpraca władz Unii z organizacjami pozarządowymi jest wyrazem przekonania, że jakość polityki wspólnotowej zależy od zapewniania szerokiego uczestnictwa społeczeństwa w tworzeniu koncepcji i wdrażania polityk unijnych<sup>17</sup>.

Organizacje pozarządowe tworzą impulsy dla podejmowania tej działalności, której nie podejmują lub też, z różnych względów, nie chcą podejmować partie polityczne, oraz pełnią rzeczywistą funkcję integrującą Europę<sup>18</sup>. Są sposobem na poznawanie się ludzi i wspólnego działania obywateli Unii pochodzących z różnych krajów. Efektem europeizacji jest 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 państwo nie byłoby w stanie zrealizować.

---

<sup>17</sup> Za: *Spółeczeństwo obywatelskie w Unii Europejskiej*, Oficjalna strona Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, dział Społeczeństwo obywatelskie: <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=640>

<sup>18</sup> Za: *Spółeczeństwo obywatelskie w Unii Europejskiej*, op. cit.

## Literatura

(pozycje wybrane)

- Antoszewski Andrzej, Herbut Ryszard (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2002.
- Bokajło Wiesław, Dziubek Kazimierz (red.), *Spółeczeństwo obywatelskie*, Wrocław 2001, s. 9–10.
- Bodnar Adam, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008.
- Cześnik Mikołaj, *Partycypacja wyborcza w Polsce*, Warszawa 2007.
- Dienel Peter C., *Grupy planowania w społeczeństwie obywatelskim*, tłum. Krystyna Nurkowska, Łódź 2008.
- Dowgielewicz Mikołaj (red.), *Polska i Unia Europejska wyzwania polityczne i społeczne*, Fundacja „Klub Obywatelski”, Warszawa 2002.
- Gołębski Franciszek (red.), *Tożsamość europejska*, Warszawa 2005.
- Knodt Michelle, Finke Barbara (wyd.), *Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*, Wiesbaden 2005.
- Kruk Maria, *Parlament Europejski: traktaty i praktyka*, Warszawa 1997, s. 49, 50.
- Kurczewska Urszula (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Warszawa 2008.
- Outhwaite William, *Towards a European Civil Society*, Sussex 2000.
- Unia Europejska a społeczeństwo obywatelskie*, praca zbiorowa pod red. Ryszarda Paradowskiego, Poznań 2005.
- Wiszniewski Robert, *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław 2008.

## Artykuły

- Czachór Zbigniew, *Demokracja i legitymizacja władzy w UE*, opinia eksperta na oficjalnej stronie Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce: <http://ec.europa.eu/cgi-bin/etal.pl>
- Czapliński Władysław, Sola Natividad Fernandez, *Demokratyczna forma rządu i ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej w świetle Traktatów z Maastricht i Amsterdamu*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, red.: Wł. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, s. 173–187.
- Gebethner Stanisław, *Mandat członka Parlamentu Europejskiego. Problemy prawno-polityczne*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005.
- Kruk Maria, *Uwagi o wybranych zagadnieniach Parlamentu Europejskiego (tezy)*, [w:] *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, red. B. Banaszak, Wrocław 2004.
- Olejniczak Magdalena, *Europejskie Społeczeństwo Obywatelskie?*, *Studia Europejskie* 3/2005.
- Stellmaszyk Szymon, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, [w:] B. Goryńska-Bittner, J. Stępień (red.), *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, Poznań 2002.
- Waldon-Kałuża Agnieszka, *Idea obywatelstwa europejskiego jako próba tworzenia nowych instytucji polityczno-prawnych w Unii Europejskiej*, [w:] B. Fijałkowska, A. Żukowski (red.), *Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy*, Warszawa 2002.