

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Organizacje społeczeństwa obywatelskiego a prezydencja Rady UE” (opinia z inicjatywy własnej)

(2010/C 354/09)

Sprawozdawca: **Miklós BARABÁS**

Dnia 25 marca 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Organizacje społeczeństwa obywatelskiego a prezydencja Rady UE”.

Podkomitet ds.: „Organizacje społeczeństwa obywatelskiego a prezydencje Rady UE”, któremu powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjął swoją opinię 12 stycznia 2010 r.

Na 461. sesji plenarnej w dniach 17-18 marca 2010 r. (posiedzenie z 17 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 156 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Traktat lizboński, który wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r., wniósł wiele istotnych zmian do systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, zwłaszcza tworząc stanowisko stałego przewodniczącego Rady Europejskiej. Jednocześnie dostarczył podstawy prawnej dla systemu „tria prezydenckiego”⁽¹⁾, w ramach którego trzy państwa członkowskie w okresie osiemnastu miesięcy, na podstawie ustalonego wcześniej programu, wywiązują się z zadań właściwych dla prezydencji Rady UE.

1.2 Z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego artykuł 11 traktatu lizbońskiego ma szczególne znaczenie. Faktycznie przewiduje się w nim umocnienie demokracji uczestniczącej, nasilenie i instytucjonalizację dialogu z obywatelami, kontynuację gruntownych konsultacji w ramach opracowywania polityki wspólnotowej oraz ustanowienie inicjatywy obywatelskiej. Wszystkie te środki mogą przyczynić się do umocnienia dialogu obywatelskiego.

1.3 Celem niniejszego dokumentu jest przeprowadzenie analizy kwestii wymienionych powyżej. Z tego względu kładzie się w nim nacisk na szczególną rolę EKES-u jako instytucjonalnego przedstawiciela zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim oraz przedstawia propozycje zmierzające do umocnienia tej roli, a równocześnie w pełni popiera się postanowienia traktatu lizbońskiego przyczyniające się do usprawnienia i zwiększenia przejrzystości funkcjonowania Unii Europejskiej, a także do wzmocnienia legitymizacji UE.

2. Dążenie do nowego sposobu sprawowania prezydencji – „trio prezydencji”

2.1 Prezydencja, a ściślej sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, nie jest niczym nowym: chodzi o funkcję, której specyfika polega przede wszystkim na tym,

że pełni ją kolejno przez sześć miesięcy każde z państw członkowskich Unii. W tym czasie kraj sprawujący przewodnictwo jest „twarzą i głosem” UE: określa on strategię, wykonuje zadania organizacyjne oraz pełni funkcje reprezentacyjne.

2.2 Zadania prezydencji wiążą się z dużą odpowiedzialnością i wymagają wysiłków całego rządu. Państwu członkowskiemu w okresie sprawowania tej funkcji nie wolno bronić stanowiska krajowego.

2.3 Zasady dotyczące prezydencji zostały zmienione 15 września 2006 r. decyzją Rady w sprawie przyjęcia jej regulaminu wewnętrznego (2006/683/WE) i stanowią podstawę konieczną do wprowadzenia systemu zwanego „trium prezydencji”. W ogólnym zarysie wspomniane rozporządzenie przewiduje, że przypadające na każdy okres 18 miesięcy kolejne trzy prezydencje opracowują, w ścisłej współpracy z Komisją i po przeprowadzeniu konsultacji, program działań Rady na ten okres.

2.4 Jakie są zalety tej nowej formy przewodnictwa? W systemie tym zachowano półroczny okres przewodnictwa, który pozostawia pewne pole manewru krajowi sprawującemu prezydencję. Program opracowany wspólnie przez „trium” sprzyja lepszej współpracy państw członkowskich, które mogą dzięki temu zagwarantować w większym stopniu ciągłość polityki Unii, a tym samym życia Wspólnoty.

2.5 Pierwsza grupa, która stanowiła „trium” prezydencji, składała się z Niemiec, Portugalii i Słowenii. Zaczęła ona działać 1 stycznia 2007 r. Następne „trium”, w okresie od 1 lipca 2008 r. do 31 grudnia 2009 r., obejmowało Francję, Czechy i Szwecję. Niemniej ocenia się, że z różnych powodów, choć przede wszystkim z braku podstaw prawnych, w pracach tych „trium” nad ich wspólnym stanowiskiem przeważały przesłanki i ambicje narodowe.

⁽¹⁾ „Prezydencję Rady [...] sprawują uprzednio ustalone grupy trzech państw członkowskich przez okres 18 miesięcy” (potocznie nazywane „trium prezydenckim”) (Dz.U. C 115 z 9.5.2008, s. 341: art. 1 ust. 1 deklaracji odnoszącej się do artykułu 16 ustęp 9 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącej decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady).

2.6 Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego funkcję prezydencji w systemie „tria” od pierwszego stycznia 2010 r. obejmują wspólnie Hiszpania, Belgia i Węgry. Działania tego tria opierają się na programie prac przyjętym na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 17 grudnia 2009 r. Ten bardzo ambitny program dotyczy wielu dziedzin. Jednym z głównych czynników stanowiących o powodzeniu prac jest skład tria, w którym powinno się znaleźć jedno duże państwo członkowskie lub kraj założycielski (a zatem państwo o znacznym doświadczeniu), jeden z krajów, które przystąpiły później do Unii, oraz jedno nowe państwo członkowskie.

2.7 Doświadczenie uczy, że jeśli nawet kraje o większym znaczeniu politycznym mają także większą siłę przetargową w negocjacjach, to mniejsze kraje mogą kompensować tę słabość – często tylko pozorną – lub ewentualny brak doświadczenia odpowiednim wyborem priorytetów, dobrą strategią negocjacyjną oraz znaczną gotowością do kompromisu.

2.8 Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego działanie prezydencji w systemie „tria” będzie faktycznie precedensem, jeśli chodzi o podział zadań pomiędzy przewodniczącym Rady Europejskiej wybranym na okres dwóch i pół roku (z możliwością jednorazowego ponownego wyboru) a „trium” funkcjonującym w systemie rotacyjnym. Trudno dziś wyraźnie dostrzec wszystkie elementy takiego podziału zadań. Powodzenie w tym zakresie wymaga ścisłej współpracy. Zakładając, że obecny system będzie nadal stosowany w odniesieniu do wielu dziedzin, można oczekiwać, że rządy krajowe będą oczywiście wciąż podejmować starania, by „o nich mówiono” i by w sześciomiesięcznym okresie ich prezydencji ich działania były skuteczne. Ta nowa sytuacja wnosi też elementy ważne dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w ramach obecnie stosowanej praktyki: najważniejsze elementy

3.1 Zadania wykonywane w ramach sprawowania rotacyjnego przewodnictwa w Radzie leżą z zasady w kompetencji rządów krajowych. Są one realizowane ze znacznym udziałem urzędników służb publicznych (dyplomatów), ekspertów i decydentów politycznych. Ani dokumenty dotyczące wykonywania zadań prezydencji, ani traktat lizboński nie wspominają o zorganizowanym i instytucjonalnym udziale społeczeństwa obywatelskiego.

3.2 Jednocześnie zarówno instytucje UE, jak i rządy krajów sprawujących kolejno przewodnictwo w Radzie coraz wyraźniej stwierdzają, że udział społeczeństwa, czyli organizacji społeczeństwa obywatelskiego i obywateli, może w znacznym stopniu przyczynić się do pomyślnego przebiegu prac. Dowodzi to uznania wartości demokracji uczestniczącej i znaczenia dialogu obywatelskiego.

3.3 Niemniej trudno stąd wyciągnąć wniosek, że na szczeblu UE istnieje jednolita polityka i praktyka dotyczące sposobu, w jaki organizacje społeczeństwa obywatelskiego włączają się i przyczyniają do realizacji programów prezydencji Rady. Jeśli chodzi o sytuację na szczeblu krajowym, może ona być różna w różnych krajach, a decydujący wpływ wywiera na nią poziom organizacji i aktywności społeczeństwa obywatelskiego kraju sprawującego przewodnictwo w Radzie oraz jakość jego stosunków z własnym rządem. Stosunki partnerskie nie mogą być w tej dziedzinie uważane za regułę.

3.4 Można z tego również wysnuć wniosek, że zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie priorytetów proponowanych przez kraj sprawujący przewodnictwo w Radzie nie jest powszechne. Sytuacja ta powoduje, że społeczeństwo obywatelskie utożsamia się z tymi priorytetami w nikłym stopniu bądź też nie utożsamia się z nimi wcale.

3.5 Ze względu na to, że „trio prezydencji” jest stosunkowo nowym pojęciem, nie należy się dziwić, że tylko okazyjnie dochodzi do wspólnych, wcześniej uzgodnionych działań lub inicjatyw organizacji społeczeństwa obywatelskiego odpowiednich trzech krajów. Pierwsze optymistyczne sygnały pojawiają się w tej dziedzinie w trakcie przewodnictwa sprawowanego przez „trio” Hiszpania – Belgia – Węgry, zwłaszcza w ramach przygotowania i organizowania wydarzeń dotyczących społeczeństwa obywatelskiego, którym zostanie nadany duży rozgłos (Malaga w 2010 r. i Budapeszt w 2011 r.).

3.6 Od kilku lat kraj sprawujący przewodnictwo w Radzie zwyczajowo organizuje, ze wsparciem Komisji Europejskiej, spotkanie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. W czasie prezydencji francuskiej było to zorganizowane z rozmachem forum społeczeństwa obywatelskiego w La Rochelle we wrześniu 2008 r. Na spotkaniach tych omawia się zagadnienia dotyczące bezpośrednio organizacji społeczeństwa obywatelskiego, umieszczane – w idealnej sytuacji – wśród priorytetów wybranych przez dany kraj.

3.7 Tematyka danego roku wybrana przez Unię Europejską (np. rok 2010 to Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym) stwarza duże możliwości udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w programach i działaniach prezydencji Rady.

4. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny a prezydencja Rady: obecna praktyka

Na przestrzeni lat EKES podejmował liczne działania dotyczące prezydencji Rady, m.in.:

- zapraszanie przedstawicieli wysokiego szczebla z kraju sprawującego przewodnictwo w Radzie na sesje plenarne EKES-u i na posiedzenia innych organów (sekcji, grup itd.);
- określanie priorytetów i przygotowywanie konkretnych działań EKES-u związanych z programami realizowanymi w ramach półrocznego przewodnictwa w Radzie;
- opinie EKES-u w różnych sprawach na wniosek i z inicjatywy prezydencji Rady;
- uczestnictwo w różnych programach prezydencji Rady; sporządzanie opinii EKES-u w sprawach będących przedmiotem debaty;
- wizyty w kraju sprawującym przewodnictwo w Radzie; udział w specjalistycznych programach i wzmocnianie więzi z różnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego;
- udział w spotkaniach społeczeństwa obywatelskiego organizowanych na dużą skalę na szczeblu europejskim w kraju sprawującym przewodnictwo w Radzie;

- organizowanie w siedzibie EKES-u konferencji, prezentacji, imprez kulturalnych, wystaw itp. pozwalających krajowi sprawującemu przewodnictwo w Radzie i organizacjom jego społeczeństwa obywatelskiego na zaprezentowanie się publiczności;
- przyjmowanie w EKES-ie grup gości (przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego) pochodzących z kraju sprawującego przewodnictwo w UE;
- poświęcenie szczególnej uwagi krajowi sprawującemu przewodnictwo i jego społeczeństwu obywatelskiemu w działaniach komunikacyjnych EKES-u.

5. Kolejny etap: traktat lizboński i prezydencja Rady a organizacje społeczeństwa obywatelskiego – propozycje

5.1 Naszym punktem wyjścia jest traktat lizboński i jego wejście w życie 1 grudnia 2009 r., czyli warunki odpowiednie do tego, by Unia Europejska mogła przygotować przyszłościowe rozwiązania licznych problemów, z którymi ma do czynienia.

5.2 Naszym celem jest rozwój demokracji uczestniczącej, nasilenie dialogu z obywatelami i umocnienie dialogu obywatelskiego, tak by przyczynić się również do wzmocnienia demokratycznej legitymacji instytucji europejskich.

5.3 Art. 11 traktatu lizbońskiego stanowi dobrą ku temu podstawę. Nowe możliwości przewidziane w tym artykule odpowiadają dokładnie wcześniejszym zaleceniom EKES-u, szczególnie z opinii w sprawie dokumentu Komisji pt. „Komisja a organizacje pozarządowe: umocnienie partnerstwa” (przyjętej 13 lipca 2000 r.)⁽²⁾ oraz z opinii w sprawie reprezentatywności organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach dialogu obywatelskiego (przyjętej 14 lutego 2006 r.)⁽³⁾. W związku z tym nie tylko jest możliwe, ale wręcz konieczne, by EKES – jako instytucjonalny przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim – odgrywał aktywną rolę i podejmował inicjatywy na rzecz jak najpełniejszego wykorzystania możliwości wynikających z traktatu lizbońskiego, w tym z jego art. 11, co Komitet stwierdził już w swojej opinii „Wdrażanie traktatu z Lizbony: demokracja uczestnicząca i europejska inicjatywa obywatelska (art. 11)”, także przyjętej w dniu 17 marca 2010 r.⁽⁴⁾.

5.4 W tym kontekście prezydencja Rady stanowi odpowiednie narzędzie, by:

- zwiększyć zaangażowanie na rzecz integracji europejskiej i sprawić, by aktywne obywatelstwo europejskie miało większe znaczenie na co dzień;
- uczynić organizacje społeczeństwa obywatelskiego i obywateli podmiotami i bezpośrednimi inicjatorami procesów politycznych, które – na różnych poziomach – mają określać przyszłość Unii Europejskiej;
- umocnić dialog obywatelski;
- zadbać o to, by EKES kontynuował działania związane z prezydencją Rady, stale je wzbogacał i wprowadzał do nich innowacje i aby w związku z tym, w uzupełnieniu do kwestii wymienionych w pkt 4:
 - a) rozwijał wspólne inicjatywy i działania społeczeństwa obywatelskiego, m.in. organizował w krajach sprawujących prezydencję wydarzenia cieszące się dużym rozgłosem, dotyczące społeczeństwa obywatelskiego;
 - b) dążył do tego, by główne inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego, będące wynikiem partnerskiego dialogu z władzami, były włączane w programy prezydencji, co pozwoliłoby podnieść poziom ich akceptacji i wsparcia ze strony społeczeństwa;
 - c) w ramach grupy łącznikowej z europejskimi organizacjami i sieciami społeczeństwa obywatelskiego regularnie rozpatrywał zagadnienia związane z bieżącą prezydencją Rady, istotne z punktu widzenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
 - d) zachęcał rady społeczno-gospodarcze (lub podobne instytucje) krajów sprawujących przewodnictwo do aktywnego udziału w programach i działaniach, które ich dotyczą;
 - e) gwarantował członkom pochodzącym z kraju pełniącego przewodnictwo w Radzie wszelką pomoc w pracach związanych z prezydencją;
 - f) czuwał – poprzez rozpowszechnianie najlepszych rozwiązań – nad tym, by organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogły skutecznie uczestniczyć w pracach kraju sprawującego przewodnictwo w Radzie.

Bruksela, 17 marca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽²⁾ Dz.U. C 268 z 19.9.2000.

⁽³⁾ Dz.U. C 88 z 11.4.2006.

⁽⁴⁾ Zob. Dz.U. s. 59.