

European Economic and Social Committee: an institution of functional representation or a façade body?

Abstract

In the article the author draws his attention to the differences between the position of the Committee as a social conscience of the EU (that has been declared in the treaties and declarations) and the practical possibilities to fulfil this role and its results. The analysis featured covers the structure and the manner of operation of the Committee, and, in particular, the functions actually fulfilled by the Committee in its role of the bridge between the EU and the organised civil society.

Key words: functional representation, civil society, interests, socio-economic actors

Streszczenie

W artykule autor zwraca uwagę na różnice między zakładaną w traktatach i deklaracjach pozycją Komitetu jako społecznego sumienia UE a praktycznymi możliwościami i efektami odegrania tej roli. Analiza dotyczy struktury oraz sposobu funkcjonowania Komitetu, a także funkcji realnie wypełnianych przez Komitet Społeczno-Ekonomiczny jako „pomost” między UE a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim.

Słowa kluczowe: reprezentacja funkcjonalna, społeczeństwo obywatelskie, interesy, aktorzy społeczno-ekonomiczni

Leszek Graniszewski

*Instytut Nauk Politycznych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet
Warszawski*

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny Unii Europejskiej – organ reprezentacji funkcjonalnej czy instytucja fasadowa?

Celem artykułu jest przedstawienie wyników analizy, przeprowadzonej w oparciu o metodę systemową, pozycji Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) jako organu reprezentacji funkcjonalnej, czyli reprezentującego obywateli państw członkowskich zgodnie z wypełnianymi przez nich rolami społeczno-zawodowymi. Przedmiotem analizy jest zbadanie, czy Komitet rzeczywiście pełni ważną rolę jako organ wspomagający merytorycznie Komisję Europejską w przygotowywaniu propozycji regulacyjnych w sferze społeczno-ekonomicznej, a jednocześnie jako instytucja gwarantująca konsensus między najważniejszymi aktorami społeczno-ekonomicznymi i obywatelskimi na szczeblu Unii Europejskiej.

Geneza i ewolucja EKES

EKES jest organem doradczym dla głównych instytucji unijnych, utworzonym na podstawie traktatów rzymskich z 1957 r. Służy radą i reprezentuje interesy ekonomiczne, społeczne i zawodowe grup europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej. Z pomysłem ustanowienia EKES jako jednego z podmiotów ówczesnie tworzonej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej wystąpiły Holandia i Belgia, które chciały odtworzyć na szczeblu ponadnarodowym korporatystyczny model stosunków przemysłowych istniejący w ich krajowych systemach politycznych, a polegający na funkcjonowaniu Rad Społeczno-Gospodarczych (Graniszewski 2001), będących forum zinstytucjonalizowane-

go udziału organizacji biznesu i związków zawodowych w kreowaniu polityki społeczno-ekonomicznej (Rowe, Jeffery 2012: s. 361). Propozycja spotkała się z poparciem wszystkich pozostałych państw, szczególnie tych, które posiadały podobne instytucje.

Powołaniu komitetu sprzyjały też inne okoliczności. W ramach powstałej w 1951 Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali istniał już wówczas Komitet Doradczy, składający się z przedstawicieli producentów, pracowników, handlowców i konsumentów, który miał wspierać prace najważniejszej instytucji, jaką była – przynajmniej w przepisach traktatu o EWWiS – Wysoka Władza. Istnienie takiej instytucji reprezentującej duże grupy społeczeństw państw członkowskich miało przyczynić się do zwiększania poparcia społecznego dla dalszych etapów integracji europejskiej. Powstanie EKES, jako dodatkowego ciała przedstawicielskiego, miało też zapewnić pełniejszy udział przedstawicieli społeczeństw w kształtowaniu Wspólnot w sytuacji, gdy ówczesne Zgromadzenie Parlamentarne (obecny Parlament Europejski) nie pochodziło z bezpośrednich wyborów i posiadało niewielkie kompetencje (Piątkowski 2004: s. 163). Komitet miał wyrażać i realizować założenie, że Unia będzie nie tylko wspólnotą państw, ale także wspólnotą obywateli, „którzy indywidualnie i za pośrednictwem stowarzyszeń, związków zawodowych oraz innych organizacji, mają wpływ na to, co się dzieje w Unii, jakie zadania podejmują instytucje i organy unijne, oraz jak zadania te są w ich imieniu realizowane” (Piątkowski 2004: s. 163). Na podstawie przyjętej równocześnie z traktatami rzymskimi Konwencji o niektórych wspólnych instytucjach Wspólnot Europejskich, Komitet Ekonomiczno-Społeczny stał się organem doradczym trzech wspólnot: EWG, EWEA i EWWiS (na miejsce zlikwidowanego Komitetu Doradczego).

W praktyce Komitet nie stał się typową, korporatystyczną instytucją europejskiego dialogu społecznego, tak samo jak nie przyczynił się do budowy korporacyjnego modelu reprezentowania interesów społeczno-zawodowych w całej UE (MacCormick 2011: s. 249). Natomiast jego skład i typowo doradczo-konsultacyjne kompetencje porównywane mogą być do struktury i kompetencji francuskiej Rady Ekonomicznej i Społecznej, której powstanie przewidywała przyjęta w tym samym – 1958 – roku konstytucja Francji (Wojtaszczyk 2006: s. 123). Rozwijaniu roli komitetu jako instytucji korporatystycznej nie sprzyjało to, że w gestii EWG, WE czy UE w ograniczonym zakresie znajdują się kwestie polityki społecznej i stosunków pracy, na kształtowanie których decydujący wpływ mają państwa członkowskie, a w niektórych krajach UE – także partnerzy społeczni. Komitet jest zatem zarówno forum dialogu trójstronnego, jak i szerszą instytucjonalną platformą, która ma reprezentować zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w unijnym procesie decyzyjnym.

Specyfika instytucjonalna wspólnot, objawiająca się zdecydowaną przewagą organów wykonawczych, spowodowała, że początkowo uważano, iż komitet będzie przyczyniał się do wzmacniania legitymizacji demokratycznej *input*, ze względu na ograniczone kompetencje i brak bezpośredniego mandatu Zgromadzenia Parlamentarnego oraz konieczność uzyskania poparcia dla integracji ekonomicznej ze strony najważniejszych aktorów społeczno-ekonomicznych. Jednocześnie uznano, że ważna będzie legitymizacja *output*, czyli wsparcie merytoryczne ze strony sektorów, których integracja będzie bezpośrednio dotyczyć (Smismans 2004: s. 125). Bezpośrednie wybory Parlamentu Europejskiego i zwiększenie jego kompetencji w tworzeniu prawa spowodowały, że komitet ewoluuje od roli „asocjacyjnego parlamentu” do roli reprezentacji funkcjonalnej, czyli forum, na którym ma miejsce raczej deliberacja niż bezpośrednia reprezentacja interesów grupowych (Smismans 2004: s. 131).

Jednak pozycji komitetu, jako instytucji deliberacji, nie sprzyja zakres kompetencji i autonomii EKES, a także trudności w uzgadnianiu opinii. Początkowo bowiem komitet był mocno ograniczany przez Komisję i Radę w wydawaniu opinii i przedstawianiu swoich propozycji legislacyjnych (Westlake 2009: s. 129). Dopiero w 1972 r. otrzymał prawo do wydawania z własnej inicjatywy opinii w stosunku do projektów aktów prawnych, które umożliwiły komitetowi udział w procesie decyzyjnym na wcześniejszym etapie i większy – w związku z tym – wpływ na kształt merytoryczny przygotowywanych regulacji (Graniszewski 2007: s. 138). Kolejne modyfikacje merytoryczne traktatów, wynikające z Jednolitego aktu europejskiego i traktatu z Maastricht, przewidywały obligatoryjny doradczy udział Komitetu w kształtowaniu kolejnych polityk unijnych, np. polityki zatrudnienia czy polityki regionalnej i ochrony środowiska (Piątkowski 2004: s. 164). Raport komitetu miał też decydujący wpływ na kształt merytoryczny Wspólnotowej Karty Praw Socjalnych Pracowników, przyjętej w 1989 r.

Wraz z ustanowieniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, komitet zaczął wypowiadać się na temat stosunków UE z krajami trzecimi. Podejmując działania na rzecz wzmacniania potencjału i roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajach trzecich. Dotyczyło to szczególnie krajów sąsiadujących i aspirujących do członkostwa w UE. W krajach postkomunistycznych komitet angażował się w działania wspierające umacnianie demokracji poprzez rozwijanie demokratycznych instytucji. EKES wspierał w swoich opiniach, wydawanych często z własnej inicjatywy, aspiracje państw kandydujących z Europy Środkowo-Wschodniej (Graniszewski 2007: s. 142). W traktacie amsterdamskim rozszerzono zakres opiniodawczych kompetencji komitetu na kwestie podejmowane w II i III filarze UE. Komitet miał być także

konsultowany przez Parlament Europejski w trakcie postępowań prawodawczych i podejmowaniu innych decyzji, w których przewidziano udział PE. W traktacie nicejskim poszerzono kategorie grup zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, których przedstawiciele mogą być członkami komitetu, o konsumentów i przedstawicieli interesu ogólnego (np. organizacje ekologiczne). W konsekwencji, zgodnie z art. 257 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, komitet stał się instytucją mającą w swoim składzie przedstawicieli najważniejszych grup ekonomicznych, zawodowych i społecznych występujących wobec instytucji UE.

W związku z zakończeniem funkcjonowania po 50 latach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w 2002 r., komitetowi został wyznaczony nowy zakres działalności – dotyczący problemów przemian przemysłowych – w oparciu o doświadczenia zdobyte w sektorze węgla i stali. W tym celu w strukturze komitetu powołana została Komisja Doradcza ds. Przemian w Przemysle, która miała zajmować się wszystkimi problemami związanymi z przemianami przemysłowymi, szczególnie w kontekście przewidywanego rozszerzenia Unii o nowe państwa członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej, mające problemy z restrukturyzacją różnych branż przemysłu ciężkiego „odziedziczonych” po okresie komunizmu. W skład komisji weszło 24 członków EKES i 30 delegatów z zewnątrz, pochodzących w pierwszej kolejności z organizacji społeczno-zawodowych sektorów węgla i stali, ale także będących przedstawicielami ośrodków akademickich. Skład ten był stopniowo rozszerzany na przedstawicieli innych restrukturyzowanych i modernizowanych sektorów gospodarki, co czyni z komisji bardziej reprezentatywny podmiot w kwestiach przemian przemysłowych niż jest nim sam komitet. Ponadto w 2004 r. powołano w ramach komitetu grupę łącznikową jako strukturę dialogu politycznego w celu ustanowienia mocniejszej i stałej współpracy z organizacjami i sieciami europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Ma to zwiększyć zaplecze społeczne komitetu poprzez włączanie postulatów różnych organizacji społecznych, które mogą poszerzyć agendę komitetu (Pańczak 2011: s. 309). Grupa łącznikowa składa się nie tylko z przedstawicieli EKES, ale także z reprezentantów organizacji pozarządowych.

Reprezentatywność członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

W skład EKES-u wchodzi 353 członków. Jednocześnie traktat powierza Radzie Unii Europejskiej podjęcie jednomyślnie decyzji określającej skład komitetu na wnio-

sek Komisji Europejskiej. Zgodnie z dołączonym do traktatu Protokołem nr 36 w sprawie postanowień przejściowych, do czasu podjęcia przez radę powyższej decyzji poszczególnym krajom przypada dotychczasowa liczba miejsc w komitecie. Członkowie komitetu są mianowani na okres pięciu lat przez Radę Unii Europejskiej, która jedynie zatwierdza listę członków sporządzoną na podstawie propozycji przedstawionych przez poszczególne państwa. Rada mianuje członków komitetu po konsultacji z Komisją Europejską i może zasięgać opinii organizacji europejskich reprezentujących różne sektory gospodarcze i społeczne oraz społeczeństwo obywatelskie, których dotyczy działalność Unii. Taka formuła to raczej fasadowy ornament wynikający z traktatu, gdyż o składzie grup przedstawicieli z poszczególnych państw członkowskich decydują najważniejsze organizacje z tych krajów oraz często rząd i parlament zatwierdzające listę przedstawicieli z danego państwa, tak jak ma to miejsce w Polsce.

W skład EKES wchodzi przedstawiciele organizacji pracodawców, związków zawodowych oraz przedstawiciele reprezentujący tzw. interesy różne, w szczególności z dziedziny społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury. Członkowie komitetu są niezależni w wykonywaniu swoich funkcji i nie wiążą ich żadne instrukcje dotyczące np. ich zachowania w trakcie podejmowania decyzji przez komitet. Status członków komitetu jest podobny do statusu posłów Parlamentu Europejskiego, z tym że będąc reprezentacją funkcjonalną, artykułują jedynie interesy społeczne i ekonomiczne w Unii Europejskiej. Nie są oni wyłaniany w wyborach powszechnych, ale rekomendowani przez swoje organizacje narodowe. Stąd mimo że mają status członków komitetu, a nie jedynie delegatów organizacji, są oni przede wszystkim lojalni wobec macierzystej organizacji, od której poparcia zależy ich dalszy udział w pracach Komitetu. Reprezentanci poszczególnych kategorii interesów są podzieleni na trzy grupy.

Grupa I – pracodawców – obejmuje przedsiębiorców, handlowców i bankierów. W jej skład wchodzi reprezentanci organizacji pracodawców z dziedziny przemysłu, handlu, usług z 28 państw członkowskich. Podstawowym celem grupy pracodawców w UE jest promowanie integracji europejskiej poprzez wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, która jest jednym ze sposobów podwyższania poziomu życia i przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pracy. Grupa pracodawców powinna gromadzić pracodawców będących czynnymi i praktycznymi uczestnikami życia gospodarczego i społecznego w swoich krajach. Ponadto grupa współpracuje z najważniejszymi europejskimi organizacjami biznesu: BusinessEurope, Eurochambers, EuroCommerce, CEEP, do których należy duża część członków Grupy Pracodawców.

Grupa II – pracowników – składa się z reprezentantów ponad 80 organizacji związkowych (w większości afiliowanych w Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych – ETUC, ang. European Trade Union Confederation) wchodzących w skład krajowych związków zawodowych, konfederacji i federacji sektorowych. Podstawowe cele grupy to dążenie do pełnego zatrudnienia oraz poprawy warunków życia i pracy pracowników w Europie, jak też wszystkich obywateli w UE i na całym świecie. Przedstawiciele tak dużej grupy w społeczeństwach państw UE, jaką stanowią pracownicy, powinni mieć też realny udział w procesie tworzenia europejskiej polityki.

Grupę III – interesów różnych – tworzą reprezentanci organizacji rolniczych, małego i średniego biznesu, spółdzielczości, organizacji zawodowych, organizacji non-profit, konsumenckich, ekologicznych, organizacji reprezentujących interesy rodziny, niepełnosprawnych oraz reprezentanci środowiska naukowego i akademickiego. Udział w Komitecie reprezentantów grupy interesów różnych jest efektem przemian, jakie przechodzi społeczeństwo europejskie, w którym obok interesów dotychczas podstawowych grup społeczno-ekonomicznych, takich jak pracownicy i pracodawcy, coraz większą rolę odgrywają inne różnorodne interesy społeczne, zawodowe czy związane z przemianami cywilizacyjnymi. Wszystkie podmioty składające się na bardzo zróżnicowane społeczeństwo obywatelskie powinny być reprezentowane w trakcie uzgadniania i podejmowania ważnych decyzji na poziomie unijnym. Można jednak zwrócić uwagę, że podmioty zgrupowane w Grupie III są niedoreprezentowane w składzie komitetu, który ma trudności z pomieszczeniem w nim wielu podmiotów, takich jak organizacje reprezentujące niepełnosprawnych, bezrobotnych, małych i średnich przedsiębiorców czy spółdzielców, a jednocześnie tworzy nadreprezentację organizacji pracodawców, związków zawodowych i organizacji rolniczych¹ (Smismans 2004: s. 149–150).

Analiza składu przedstawicieli narodowych w EKES wskazuje na jego mieszany charakter. Z jednej strony, komitet składa się z osób pełniących w macierzystych organizacjach funkcje doradcze i eksperckie (prawnicy, specjaliści ds. kontaktów międzynarodowych), a z drugiej – z osób pełniących funkcje administracyjne i organizacyjne w swoich organizacjach (dyrektorzy wykonawczy, sekretarze organizacyjni). Jednocześnie część tych osób jest powiązanych z krajowymi organami o rządowym statusie. Trzecią grupę stanowią liderzy lub byli liderzy organizacji, którzy często pełnią tę

¹ W składzie polskiej reprezentacji do EKES w kadencji 2010–2015 znajdują się przedstawiciele aż trzech organizacji reprezentujących interesy rolnicze i wiejskie: Związek Młodzieży Wiejskiej, Ochotnicze Straże Pożarne RP, Kółka Rolnicze.

funkcję przez wiele kadencji. Taki skład komitetu może wskazywać – z jednej strony – na zrównoważenie zasobów eksperckich i statusu jego członków, ale jednocześnie może być oznaką słabości, bowiem liderzy organizacji krajowych reprezentowanych w EKES kierują się często interesami partykularnymi swych organizacji i wywierają w tym kierunku presję na ekspertów wywodzących się z ich organizacji, których kariera (i niezależność opinii) często zależy od relacji z liderami. Ponadto liderzy skupieni są na kierowaniu organizacją i sprawach krajowych, a więc nie mają czasu oraz wiedzy niezbędnej do merytorycznej pracy w sekcjach problemowych komitetu.

Organizacja pracy i efektywność działania EKES

Komitet odbywa dziesięć posiedzeń plenarnych w ciągu roku. Zbiera się z inicjatywy własnej lub na żądanie Parlamentu, Rady lub Komisji. W posiedzeniach plenarnych biorą udział wszyscy członkowie EKES, a także mogą być zapraszani przedstawiciele innych instytucji UE. Na posiedzeniach plenarnych komitet wydaje swoje opinie i inne dokumenty wewnętrzne. Komitet uchwała swój regulamin wewnętrzny, który określa wewnętrzną strukturę i zasady działania. W kwestiach problematycznych wykładni regulaminu dokonuje Prezydium Komitetu. Komitet wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i prezydium na trwającą dwa i pół roku kadencję. Przewodniczący, wspomagany przez dwóch zastępców, kieruje pracami komitetu w trakcie posiedzeń plenarnych oraz reprezentuje go na zewnątrz. Jako dowód słabej pozycji komitetu wśród decydentów unijnych wskazuje się to, że kiedy rozszerzano składy instytucji UE o przedstawicieli nowych państw członkowskich, to miejsca w komitecie zostały podzielone proporcjonalnie do wskaźników demograficznych, w przeciwieństwie do podziału głosów i miejsc w Radzie UE i Parlamencie Europejskim (Trzaskowski 2005: s. 232–233).

Prezydium składa się z przewodniczącego, zastępców, przewodniczących grup i sekcji oraz 25 członków wybieranych na plenarnym posiedzeniu komitetu. Przewodniczący oraz jego zastępcy powinni wywodzić się z różnych grup członków komitetu i różnych państw członkowskich. Kadencja prezydium trwa dwa i pół roku. Prezydium ustala kalendarz posiedzeń plenarnych, a przede wszystkim kieruje pracami komitetu i koordynuje je. Prezydium zbiera się z inicjatywy przewodniczącego lub na wniosek co najmniej dziesięciu jego członków. Jednostką współdziałającą z prezydium w kwestiach budżetowych i finansowych jest zespół budżetowy. Zajmuje się on opracowy-

waniem budżetu i jego prawidłowym wykonaniem. W skład zespołu budżetowego wchodzi jeden z wiceprzewodniczących oraz dziewięciu członków komitetu, którzy są powoływani przez prezydium na wniosek grup członkowskich.

Miejszem merytorycznej pracy członków komitetu są sekcje powoływane na początku każdej kadencji na posiedzeniu plenarnym komitetu. Każda sekcja składa się z co najmniej 41 członków, przy czym każdy członek komitetu powinien należeć do co najmniej jednej sekcji, ale nie więcej niż trzech. Każda sekcja posiada swojego przewodniczącego, który wraz z dwoma zastępcami i kilkoma członkami tworzą prezydium. W ramach sekcji opracowywane są opinie i sprawozdania należące do ich zakresu tematycznego. Na potrzeby opracowania konkretnej opinii powoływane są grupy studyjne składające się z kilkunastu członków komitetu, kilku ekspertów oraz sprawozdawcy opracowywanego projektu opinii. Jeżeli komitet ma przygotować opinię lub stanowisko mieszczące się w gestii kilku sekcji, tworzone są podkomitety. Ważną rolę w działalności komitetu pełni Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku, które bada funkcjonowanie rynku unijnego oraz proces implementacji unijnego prawa dotyczącego swobód rynkowych, a także sygnalizuje utrudnienia w jego funkcjonowaniu, z punktu widzenia bezpośrednich uczestników rynku: przedsiębiorców, rolników, pracowników, konsumentów.

Projekty aktów prawnych i innych dokumentów przyjętych przez Radę UE, Parlament i Komisję, które wnoszone są do zaopiniowania przez Komitet, trafiają do odpowiedniej sekcji wyznaczonej przez prezydium. Po wypracowaniu projektu opinii przez grupę studyjną i przygotowaniu jej przez sprawozdawcę lub grupę redakcyjną, projekt jest przyjmowany przez sekcję większością oddanych głosów, przy kworum 50% +1 członków. Opinia sekcji przesyłana jest do przewodniczącego komitetu, także z tekstami odrzuconych poprawek, jeśli oddano na nie co najmniej 25% głosów. Następnie opinia ta trafia do wszystkich członków komitetu i po zapoznaniu się z nią jest poddawana głosowaniu na posiedzeniu plenarnym. Przyjęcie opinii przez cały komitet wymaga takiej samej większości głosów, jak w sekcji. Przyjęta opinia jest przekazywana wnioskującej instytucji UE, ewentualnie z odrzuconymi poprawkami, jeśli nieuzyskany one co najmniej 25% oddanych głosów członków komitetu.

Tryb pracy komitetu, polegający na konieczności uzgodnienia i wzajemnych ustępstwach, może być postrzegany jako gwarancja przyjmowania takich rozwiązań, które są wypadkową reprezentowanych w komitecie interesów i ostatecznie służą realizacji interesów obywateli UE (Kownacki 2014: s.242–243). Te szczytne i ambitne założenia rozmiągają się z praktyką funkcjonowania komitetu i Komisji Europejskiej. Ze względu

na swój zróżnicowany i rozbudowany kształt, EKES ma trudności z uzgodnieniem wspólnego i klarownego stanowiska w konkretnych sprawach będących przedmiotem jego opinii, co powoduje, że propozycje rozwiązań są niespójne i bardzo ogólne. W efekcie komitetowi trudno jest wywrzeć „bezpośredni i zauważalny wpływ na projekty Komisji. Najczęściej jest to zmiana atmosfery wokół sprawy lub modyfikacja agendy Komisji, co można określić raczej jako wpływ pośredni i średnioterminowy” (van Schendelen 2006: s. 68). Wydaje się jednak, że komitetu – jako instytucji reprezentacji funkcjonalnej – nie można traktować jedynie jako instytucji o charakterze eksperckim, dlatego też jego opinie są bardziej poglądami na określone problemy zgromadzonych w nim środowisk niż technicznymi raportami (Smismans: s. 132).

Jednakże wielobiegunowość i sprzeczność interesów grup wchodzących w skład komitetu wpływa negatywnie na efektywność jego pracy. Spowodowane jest to wewnętrznymi podziałami oraz kwestionowaniem zawartości merytorycznej i reprezentatywności ekspertyz. Do tradycyjnych podziałów między przedstawicielami organizacji pracodawców i związków zawodowych dochodzi nieufność wobec grupy interesów różnych, którą przedstawiciele grup pracowników i pracodawców uważają za zagrażającą ich pozycji i potencjalnego sojusznika grupy przeciwnej lub instytucji unijnych w przeforsowywaniu regulacji niekorzystnych dla ich interesów. W efekcie komitet jest miejscem do obserwowania i blokowania inicjatyw innych grup, co powoduje, że aktywność europejskich organizacji interesów grupowych wyraża się przede wszystkim w bezpośrednim lobbingu wobec instytucji unijnych (van Schendelen 2006). Wyrazem marginalizacji roli komitetu było też wydzielenie z jego działalności autonomicznego europejskiego dialogu społecznego i odrębne jego uregulowanie w Porozumieniu w sprawie polityki społecznej, a następnie włączenie do traktatu amsterdamskiego.

Funkcje EKES

Funkcja legitymizacyjno-deliberacyjna

Chociaż komitet jest jedynie organem doradczym, dysponuje tzw. *soft power* i jego rola jest większa niż wynika to tylko z formalnych uprawnień. Komitet pełni rolę „mostu” między europejskim społeczeństwem obywatelskim i instytucjami Unii, starając się być forum prezentowania europejskiej opinii publicznej. Działalność komitetu,

poprzez który zainteresowane środowiska społeczne i zawodowe mają pewien udział w podejmowaniu decyzji w UE, dostarcza jej legitymizacji demokratycznej. Charakter i tryb pracy komitetu tworzy też pewien potencjał deliberacyjny tej instytucji. Dzieje się tak dzięki szerokiej reprezentacji różnorodnych środowisk w samym Komitecie i otwieraniu się w trakcie konsultacji towarzyszących wypracowaniu opinii także na organizacje nieobecne w składzie komitetu oraz korzystaniu z naukowych ekspertyz.

Poza bowiem pracą własnych gremiów komitet organizuje wysłuchania, konferencje i seminaria mające poszerzyć zakres poglądów pochodzących od organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na różnych poziomach systemu politycznego Unii Europejskiej (Pańczak 2011: s. 308–309). Tworzony jest w ten sposób znaczący zasób merytoryczny, który powinien być wykorzystywany przez UE w celu zwiększenia jej efektywności, czyli tzw. legitymacji *output*. Udział organizacji pozarządowych w pracach Grupy interesów różnych stanowi namiastkę instytucjonalizacji w Unii tzw. dialogu obywatelskiego, który nie jest prawnie umocowany w traktacie w taki sposób, jak europejski dialog społeczny (Grosse 2008: s. 165). W obliczu kryzysu demokracji przedstawicielskiej w Unii Europejskiej zwraca się uwagę, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny przyczyniać się do urzeczywistniania demokracji partycypacyjnej, reprezentując obywateli, rozwijając debatę publiczną, a komitet – jako legitymowany przedstawiciel – ma możliwości, ale i zobowiązania, aby przyczyniać się do rozwoju tego modelu demokracji (Goehring 2002: s. 132–133).

Funkcja opiniodawczo-doradcza

Udział EKES w unijnym procesie decyzyjnym ma przyczyniać się do zwiększenia udziału czynnika społecznego i obywatelskiego w tworzeniu europejskiego *governance* (Piątkowski 2005: s. 350–352). Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje trzy rodzaje opinii wydawanych przez komitet. Po pierwsze: są to opinie dotyczące tych dziedzin kompetencji UE, w odniesieniu do których EKES jest konsultowany przez Parlament Europejski, radę lub komisję, gdy przewidują to wyraźnie przepisy traktatu². W tym wypadku samo zasięgnięcie opinii komitetu jest obligatoryjne, pod rygorem nieważności

² Parlament Europejski i rada mają obowiązek zasięgnięcia opinii komitetu w kwestiach dotyczących, m.in. urzeczywistnienia swobody przemieszczania się pracowników i swobody przedsiębiorczości (art. 46 i 50, ust. 1), liberalizacji usług (art. 59, ust.1), ustanawiania przepisów UE harmonizujących przepisy państw członkowskich w zakresie podatków pośrednich (art. 113), równości kobiet i mężczyzn w sferze zatrudnienia i pracy (art.157, ust.3), działań UE w sferze urzeczywistniania polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (art. 175, akapit 3).

aktów prawnych wydanych bez zasięgnięcia opinii komitetu. Po drugie: instytucje UE mogą zasięgać opinii komitetu w innych sprawach, gdy uznają to za stosowne, czyli w tym wypadku zasięgnięcie opinii komitetu jest uzależnione od woli, potrzeb oraz uprawnień komisji, rady i parlamentu w danej kwestii. Instytucje UE muszą wyznaczyć komitetowi stosowny czas na dostarczenie opinii, który jednak nie może być krótszy niż miesiąc od daty skierowania do przewodniczącego komitetu zawiadomienia w tej sprawie.

Po trzecie, komitet może wydawać również opinie z własnej inicjatywy, gdy przedstawienie swojego stanowiska uznaje za istotne w określonej sprawie. Taka opinia ma charakter uznaniowy (Szyborski 2005: s. 185). W tym wypadku można wskazać na zalety i wady tego rodzaju opinii. Zaletą jest możliwość sformułowania opinii na każdym etapie podejmowania decyzji przez UE, szczególnie w początkowej fazie przygotowywania decyzji UE przez komisję. Udział komitetu w opiniowaniu decyzji na wniosek rady i parlamentu, co najczęściej ma miejsce, ogranicza mu bowiem możliwość skutecznego wpłynięcia na treść projektu na etapie wypracowywania samej inicjatywy w komisji. Ponadto przy wypracowywaniu opinii z własnej inicjatywy komitet nie jest ograniczany presją czasu wyznaczonego na przygotowanie opinii przez instytucje UE, a jedynie musi uwzględnić bieg unijnego procesu legislacyjnego. Kolejną zaletą opinii z własnej inicjatywy jest możliwość zajmowania przez komitet stanowisk w ogólnych kwestiach ważnych dla Unii, a nie tylko ustosunkowywanie się do konkretnych projektów aktów prawnych przedstawianych przez inne instytucje.

Swoistą wadą opinii formułowanych z własnej inicjatywy jest fakultatywność skorzystania z nich przez decydentów unijnych. Jednak ze względu na rolę, jaką odgrywa komitet jako reprezentant szerokich rzesz społeczeństw państw członkowskich, instytucje unijne starają się przynajmniej deklaracyjnie korzystać z wszystkich jego opinii, chociaż robią to przede wszystkim komisja i parlament. Ogólnikowość i niespójność opinii, szczególnie tych wydawanych z własnej inicjatywy Komitetu, jest krytykowana przez instytucje UE ze względu na ich małą w związku z tym przydatność podczas formułowania treści danych przepisów aktów prawa UE. W konsekwencji, mimo wskazywania, że ok 2/3 opinii Komitetu jest branych pod uwagę przy tworzeniu prawa UE, najczęściej wywiera on na ten proces wpływ pośredni i średnioterminowy. Ponadto już w Białej księdze europejskiego rządu komisja zwróciła uwagę, że aby komitet jako reprezentant społeczeństwa obywatelskiego mógł skutecznie wpływać na kształt polityk unijnych, powinien wydawać swoje opinie zanim rozstrzygnięcia dotyczące poszczególnych polityk przybiorą postać projektów legislacyjnych (Komisja Europejska 2001).

Funkcja reprezentanta interesów

EKES uznaje się za reprezentację funkcjonalną interesów społecznych i ekonomicznych. Mimo podobieństwa do instytucji dialogu społecznego w wielu państwach członkowskich UE, nie spełnił on oczekiwań, że wzmocni rolę instytucji korporatystycznych w unijnym procesie politycznym (Hix 2010: s. 260). Pomijając ograniczone kompetencje EKES, trudno uznać członków komitetu za czołowych przedstawicieli europejskich partnerów społecznych, nie dysponują oni też mandatem do wyrażania ich poglądów w najważniejszych sprawach dla europejskich grup interesu.

Dlatego EKES nie stał się również ważnym kanałem lobbingu europejskiego. Europejskie grupy interesu preferują inne kanały wpływu na decydentów unijnych. Jednak, jak zauważa praktyk lobbingu w UE, „pomniejszony – lub wręcz marginalny – wpływ Komitetu (...) nie oznacza, że nie trzeba go dobrze znać i mieć tam ugruntowane znajomości na wypadek, gdyby miały się one kiedyś przydać” (Gueguen 2011: s. 83). Wskazuje to na pewną rezerwową rolę komitetu jako kanału lobbingowego, podnoszącego szersze kwestie ważne dla społeczeństwa obywatelskiego w UE, które dzięki komitetowi mogą być reprezentowane na forum unijnym (Piątkowski 2005: s. 356). Prowadząc lobbing bezpośrednio na szczeblu unijnym lub za pośrednictwem szczebla krajowego, wykorzystując kontakty z przedstawicielami rządów administracji krajowych, komitet powinien skupić się na reprezentowaniu środowisk słabiej umocowanych na szczeblu europejskim, których nie stać na lobbing w UE. W praktyce jednak komitet jest zdominowany przez duże krajowe grupy interesu ekonomicznego, które także i w komitecie „bronią” swojej uprzywilejowanej pozycji w UE, traktując udział w pracach komitetu jako wzmocnienie swojej pozycji wobec instytucji Unii Europejskiej (Jagusiak 2011: s. 18). Ten czynnik wskazuje zatem na deklaratywność zapewnień, że EKES jest reprezentacją społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej. Wskazuje się bowiem na polityczne, społeczne i instytucjonalne uwarunkowania, które uniemożliwiają zaistnienie i niezależne wyrażanie opinii przez europejskie społeczeństwo obywatelskie, co powoduje „słabość debaty publicznej na szczeblu unijnym oraz elitarność partycypacji społecznej w niewielkim stopniu legitymizującą UE” (Grosse 2014: s. 32–33, 38–39, Weiler 2013).

Podsumowanie

Sami członkowie komitetu wskazują, że jest to nie tylko instytucja fasadowa, której opinie są ignorowane, ale też niereprezentatywna dla środowisk, których interesy i sta-

nowiska ma wyrażać. Wielu członków komitetu to jedynie urzędnicy wywodzący się z aparatu organizacji krajowych, które rekomendują swoich przedstawicieli do komitetu, trudno więc w jego składzie znaleźć prawdziwych przedsiębiorców, robotników czy rolników (Mulewicz 2012). Często są to synekury dla obecnych i byłych liderów tych organizacji, którzy zasiadają w nim przez wiele kadencji. Dlaczego właśnie urzędnicy organizacji pracodawców i pracowników i organizacji pozarządowych reprezentują społeczeństwo obywatelskie w UE?

Za „szczerze do bólu” wytłumaczenie niech posłuży szerszy cytat z wypowiedzi Jarosława Mulewicza, wieloletniego przedstawiciela w EKES polskich przedsiębiorców zrzeszonych w Business Centre Club. Otóż według niego, członkowie EKES „jako urzędnicy (w swoich organizacjach krajowych) zarabiają niewiele powyżej średniej krajowej. Co im oferuje Unia? Dniówka za posiedzenie to 233 euro. Wystarczy podpisać listę i można zniknąć, co niektórym weszło w nawyk. Raz w tygodniu 1084 euro zwrotu za przejazd czy przelot, w tym przypadku z Polski do Brukseli (bilet lotniczy można kupić za sumę o wiele niższą, zwłaszcza gdy się lata tanimi liniami, a reszta zostaje w kieszeni). Do tego dochodzi ryczałt na hotel lub mieszkanie w wysokości 30 euro dziennie, podwójne diety za wyjazdy poza Brukselę i wiele innych korzyści (tania kantyna, fitness, lekarz itd.). W sumie przy dużej aktywności można oszczędzić do 8 tysięcy euro miesięcznie zwolnionych od podatku. Dla osób pełniących funkcje – jeszcze więcej. Tylko trzeba być jak najczęściej na obradach. Czego potrzeba, aby obradować jak najczęściej? Setek nowych przepisów do zaopiniowania i własnych opinii. Im więcej stanowionego prawa, tym lepiej, bo więcej się zarabia. Kiedy przed kilku laty z gabinetu przewodniczącego José Manuela Barroso wyszła inicjatywa uproszczenia prawa, wszyscy odpowiadali – tak. Tylko nie w mojej sekcji, grupie roboczej czy komitecie” (Mulewicz 2012). Jednakże, pomimo powyżej przedstawionych kontrowersyjnych faktów, w aspekcie praktyki funkcjonowania komitetu można wskazać kilka potencjalnych korzyści związanych z istnieniem tej instytucji w systemie UE. Składają się na nie:

- dostępność EKSE i otwarty charakter tego organu, który stanowi zinstytucjonalizowany kanał reprezentacji interesów, nie mając deontologicznych problemów, które mogą powstać na tle kontaktów z lobbystami członków innych instytucji UE;
- przygotowywanie przez komitet opinii na wczesnym etapie procesu legislacyjnego, że dzięki czemu w opiniach tych można wskazać na niedoskonałości proponowanych regulacji i zaproponować możliwe rozwiązania alternatywne, zanim projekty trafią do głównych instytucji decyzyjnych UE;

- dzięki szczególnym relacjom z komisją, uczestniczenie komitetu w rozwijaniu programów, które mogą przyczynić się do „odświeżenia funkcjonowania UE, takich jak: lepsza legislacja (ang. *Better Legislation*), ocena wpływu (ang. *Impact Assessment*) czy zagadnienia zrównoważonego rozwoju (Westlake 2009: s. 139–140).

Bibliografia:

- GOEHRING Rebekka (2002), *Interest Representation and Legitimacy in the European Union: The New Quest for Civil Society Formation*, w: Alex Warleigh, Jenny Fairbrass (red.), *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*, London.
- GRANISZEWSKI Leszek (2007), *Przedstawiciele Polski w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym*, w: Konstanty Adam Wojtaszczyk (red.), *Polska w systemie instytucjonalnym UE – zagadnienia legitymizacyjne*, Warszawa.
- GRANISZEWSKI Leszek (2001), *Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych na tle rozwiązań w państwach europejskich*, „Przegląd Europejski”, nr 1.
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2008), *Europa na rozdrożu*, Warszawa.
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2014), *Kryzys demokracji w Europie*, „Przegląd Europejski”, nr 3.
- GUEGUEN Daniel (2011), *Lobbing europejski*, Warszawa.
- HIX Simon (2010), *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa.
- JAGUSIAK Bogdan (2011), *Reprezentowanie polskich związków zawodowych w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, w: Konstanty Adam Wojtaszczyk (red.), *Efektywność reprezentacji interesów Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2001), *European governance - A white paper*. COM (2001) wersja ostateczna, Bruksela
- KOWNACKI Tomasz (2014), *Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej*, Warszawa.
- MacCORMICK John (2011), *European Union Politics*, Palgrave Macmillan.
- MULEWICZ Jarosław (12.07.2012), *Mumia europejska*, „Rzeczpospolita”
- PAŃCZAK Ewa (2011), *Komitet Ekonomiczno-Społeczny*, w: Adam A. Ambroziak (red.), *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej. Przewodnik dla urzędników administracji publicznej*, Warszawa.

- PIĄTKOWSKI Cezary (2004), *Komitet Ekonomiczno-Społeczny*, w: Konstanty Adam Wojtaszczyk, *Instytucje Unii Europejskiej z perspektywy Traktatu Konstytucyjnego*, Warszawa.
- PIĄTKOWSKI Cezary (2005), *Komitet Ekonomiczno-Społeczny*, w: Konstanty Adam Wojtaszczyk (red.), *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa.
- ROWE Carolyn, JEFFERY Charlie (2012), *Social and Regional Interests: the ECO-SOC and the Committee of the Regions*, w: John Peterson, Michael Shackleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford.
- SCHENDELEN Rinus van (2006), *Machiavelli w Brukseli. Sztuka lobbingu w Unii Europejskiej*, Gdańsk.
- SMISMANS Stijn (2004), *Law, Legitimacy and European Governance. Functional Participation in Social Regulation*, Oxford.
- SZYMBORSKI Wojciech (2005), *Unia Europejska. Struktura. Instytucje. Prawo*, Bydgoszcz.
- TRZASKOWSKI Rafał (2005), *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- WEILER Joseph H.H. (2003), *Demokracja bez narodu: kryzys europejskości*, „Nowa Europa”, nr 3.
- WOJTASZCZYK Konstanty Adam (2006), *Integracja europejska. Wstęp*, Warszawa.