

SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE W UNII EUROPEJSKIEJ

Krzysztof Orzeszyna

Katedra Praw Człowieka, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
e-mail: krzysztof.orzeszyna@kul.pl

Streszczenie. Pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” stało się pod koniec XX w. przedmiotem szerokiej dyskusji. W tradycji republikańskiej ma ono podstawy we wspólnocie i jej dobru; wolność wspólnoty warunkuje wolność jednostki – obywatela. W tradycji liberalnej przedmiotem reprezentatywnym nie jest już „ciało wspólnotowe”, ale grupy interesów czy jednostki. Istotny jest problem relacji pomiędzy jednostką, społeczeństwem obywatelskim i państwem. Pluralizm podmiotów życia społecznego, gospodarczego, politycznego, kulturalnego i religijnego powoduje wzrost znaczenia społeczeństwa obywatelskiego w konstrukcji europejskiej (art. 257 TWE, 300 TFUE; art. 11 TL).

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, dialog społeczny, demokracja uczestnicząca

WPROWADZENIE

Pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” stało się pod koniec XX w. przedmiotem szerokiej dyskusji. Wielu teoretyków podziela przekonanie o ważkości samego terminu, jednak brak jest zgody co do jego znaczenia. Co więcej, pojęcie to jest nie tylko pojmowane na wiele różnych sposobów, odmienne są także historyczne źródła, do których sięgają posługujący się nim teoretycy¹. Jest ono również związane z konkretnym kontekstem historycznego rozwoju w różnych społeczeństwach. Podczas gdy w Europie Zachodniej i w Stanach Zjednoczonych istotne pytanie dotyczyło poznania, jak obywatele mogą rozwijać na nowo poczucie obywatelskie i wzmocnić więzi społeczne konieczne we wspólnocie, w Europie Centralnej i Wschodniej chodziło przede wszystkim o ograniczenie wszechmocy państwa, dziedzictwa reżimów komunistycznych².

¹ D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004, s. 9.

² Opinion of the Economic and Social Committee on „The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe”, OJEC, C329 z 17 listopada 1999.

Zatem istotne wydaje się przybliżenie dyskusji i sporów, które powstały wokół społeczeństwa obywatelskiego, a także związki historyczne i teoretyczne tego pojęcia z liberalizmem i demokracją. W tym celu zostaną omówione następujące zagadnienia: Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego w tradycji republikańskiej i liberalnej, współczesne rozumienie społeczeństwa obywatelskiego oraz społeczeństwo obywatelskie w Unii Europejskiej.

POJĘCIE SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W TRADYCJI REPUBLIKAŃSKIEJ

Zachodnia tradycja myśli politycznej wywodząca się ze starożytnej Grecji wyposażała nas w kategorie, którymi posługujemy się do dziś, nierzadko temu samemu pojęciu nadając inne od pierwotnego znaczenie. Do zbioru takich kategorii należy pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, obecne już w myśli Arystotelesa jako *koinonia politike* i będące centralnym pojęciem jego filozofii politycznej. W filozofii rzymskiej jego odpowiednikiem jest *societas civilis*, pojęcie, którym posługiwał się Ciceron, opisując ład społeczny republiki. Do tych ideałów sięgać będą także myśliciele włoskiego renesansu i wczesnonowoczesnej myśli politycznej.

Klasyczna idea obywatelstwa zakładała, że obywatelskość człowieka realizuje się w działaniu i aktywnym uczestnictwie, które niejako wypływa z jego politycznej natury³. Pojęcie obywatelstwa wiązało się nie tylko z przynależnością do wspólnoty, ale także zasadzało się na czynnym uczestnictwie w jej życiu politycznym, w podejmowaniu wraz z innymi decyzji dotyczących całej zbiorowości oraz odpowiedzialności za dobro wspólne. Obywatelstwo kojarzono więc nie z uprawnieniami jednostek, którym odpowiadały powinności wspólnoty, lecz z obowiązkiem służby publicznej. Była to aktywność uniwersalna w tym sensie, iż dotyczyła uniwersalnego dobra całej wspólnoty, przewyższającego jakiegokolwiek dobro partykularne. Obywatel był wolny tylko dzięki temu, że uczestniczył w życiu politycznym polis. Państwo istniało po to, by służyć sprawiedliwości⁴.

W średniowieczu społeczeństwo obywatelskie było pojmowane jako wspólnota ziemiska bądź jako organizm składający się z różnorodnych grup i wspólnot zarówno w obrębie Kościoła, jak i poza nim, które jednoczyła wspólna miłość do Boga oraz cel pozadoczesny, jakim było osiągnięcie zbawienia (św. Tomasz z Akwinu). Św. Tomasz pojmował państwo jako najwyższą i najpełniejszą formę organizacji życia ludzkiego, jaka może stać się dziełem rozumu, formę odpowiadającą naturze ludzkiej. W tym ujęciu, życie społeczne i polityczne było rozumiane

³ D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 17.

⁴ Tamże, s. 23; 28.

jako konstytutywne dla kondycji ludzkiej i wypływające z ludzkiej natury, wspólnota zaś jako coś pierwotnego wobec tworzących ją jednostek⁵.

Ideale Arystotelesowskie i stoickie zostały zastosowane i rozwinięte w refleksji myślicieli renesansowych miast włoskich, przyczyniając się do ukształtowania się obywatelskiego humanizmu – zwłaszcza w myśli N. Machiavellego – dając początki nowożytnemu myśleniu o polityce. Nie należy jednak zapominać, że do ideałów tych sięgali także myśliciele średniowieczni, w szczególności Marsyliusz z Padwy, oraz że kontynuatorami tradycji republikańskiej byli również myśliciele wczesnonowożytni, antycypujący nowożytne myślenie polityczne: J. Bodin, J. Milton, J. Harrington czy J. J. Rousseau⁶.

W modelu republikańskim pojęcie społeczeństwa obywatelskiego ma ontologiczne podstawy we wspólnocie i jej dobru. Dobro wspólne przewyższa dobra partykularne; człowiek realizuje swój cel, spełnia swoją naturę jako członek wspólnoty troszczący się o jej dobro⁷.

Republikanie nie oddzielali wolności wspólnoty politycznej od wolności poszczególnych osób i nie pojmowali wolności negatywnie, w kategoriach indywidualnych uprawnień⁸. Warunkiem wolności jednostki-obywatela była wolność wspólnoty politycznej; ciało polityczne miało wzrastać, aby umożliwić wolność swoich członków. Nie była to wolność od państwa, lecz wolność w państwie, zasadzająca się na pokoju społecznym ufundowanym na autorytecie prawa i instytucji politycznych, religii i obyczajach. Idea wspólnoty obywatelskiej w tradycji republikańskiej miała więc mocne podstawy normatywne; była swoistym ideałem dobrego ładu politycznego, którego fundamenty znajdowane były w rozpoznawanym przez rozum porządku natury, w wypływających z niego zasadach sprawiedliwości i słuszności⁹.

POJĘCIE SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W TRADYCJI LIBERALNEJ

W XVII w. uznanie jednostkowego rozumu za źródło wiedzy o świecie, rozluźnienie tradycyjnych więzi wspólnotowych i wzrastająca autonomia jednostki, która nie jest już definiowana wyłącznie przez pryzmat wspólnoty, do jakiej przynależy, decydują o tym, iż to jednostka staje się podstawą porządku społecznego, którego uzasadnienia moralnego zaczyna się poszukiwać w jej świecie.

⁵ T. Gilby, *Principality and Polity: Aquinas and the Rise of State Theory in the West*, London 1958, s. 215 i n.

⁶ D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 18.

⁷ Tamże, s. 51.

⁸ B. Brugger, *Republican Tradition in Political Thought: Virtuous or Virtual?*, New York 1999, s. 40.

⁹ D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 53.

W tym okresie w myśleniu politycznym zaczyna się kształtować nowy ideał społeczeństwa obywatelskiego, pojmowanego jako społeczeństwo jednostek, których relacja do państwa domaga się określenia. Można wskazać dwa zasadnicze kierunki, w których rozwijała się liberalna refleksja wokół społeczeństwa obywatelskiego: jeden utożsamiający je z osiągnięciami kapitalizmu i dostrzegający w sferze ekonomii obszar prawdziwie wolnej, nieskrępowanej arbitralnymi wpływami państwa działalności jednostek (J. Locke, A. Smith); drugi (znajdujący najlepszy wyraz w teorii A. Fergusona, A. de Tocqueville'a i J. S. Mill'a), wiążący pojęcie społeczeństwa obywatelskiego z uczestnictwem jednostek w życiu publicznym, z samorządnością i samoorganizacją społeczeństwa, będący preludem liberalnej demokracji.

Idea społeczeństwa obywatelskiego ma na celu wyjaśnienie, dlaczego jednostki łączą się z innymi w dobrowolne stowarzyszenia oraz uznają legalność władzy, która jest wobec nich zewnętrzna. W nowożytności pojawia się nowe ujęcie reprezentacji: przedmiotem reprezentowanym nie jest już „ciało wspólnotowe”, ale grupy interesów czy jednostki; niezwykle istotny staje się problem relacji pomiędzy jednostką, społeczeństwem obywatelskim i państwem¹⁰.

W tradycji liberalnej zasadnicze staje się takie rozumienie społeczeństwa obywatelskiego, w którym państwo i społeczeństwo zostają rozdzielone; jest to podstawowy zwrot w myśleniu o społeczeństwie obywatelskim, odtąd nieutożsamianym już ze wspólnotą polityczną. Uprawnienie jednostki jest pojmowane jako pierwotne wobec wspólnoty – utożsamiane z wolnością i własnością niejako zajmuje miejsce tradycyjnie ujmowanych cnót. Nie wspólnota i jej dobro, lecz jednostka i jej uprawnienia są ontologiczną podstawą społeczeństwa obywatelskiego. Jego jedynym zwornikiem staje się skłonność jednostek do życia społecznego wynikająca z potrzeby bezpieczeństwa, a nie nakierowania na wspólny wszystkim cel, jakim w tradycji republikańskiej, było dobre i szczęśliwe życie wszystkich członków pewnej całości politycznej. W rezultacie państwo będące abstrakcyjną osobą prawną powstaje po to, by chronić wolność i własność jednostek. Liberalne społeczeństwo obywatelskie nie stanowi jedności, lecz jest wyrazem różnorodności i rozszczępienia, nie tylko ze względu na odróżnienie społeczeństwa obywatelskiego od państwa, lecz także z powodu uznania jednostki, jej celów i koncepcji dobrego życia za fundamentalne¹¹.

Tak więc dopiero liberałowie wyostrzyli nową, przeciwną klasycznej wizję państwa jako dobra *dla* jednostek, jako politycznej społeczności, której celem stawało się „zagwarantowanie tych warunków szczęścia, które są naturalnym

¹⁰ Tamże, s. 59.

¹¹ Tamże, s. 113; B. Szlachta, *Państwo a obywatel. Uwagi o pojmowaniu obywatelstwa i praw z nim związanych*, [w:] A. Rzegocki (red.), *Państwo jako wyzwanie*, Kraków 2000, s. 92–98.

prawem każdego człowieka”¹². Ewolucja nowożytnego pojęcia państwa prowadziła do pojmowania go jako abstrakcyjnej bezosobowej całości, różnej zarówno od rządu, jak i rządzonych; jako instytucji, która jest autonomiczna i formalnie odróżniona od innych instytucji i sfer działających na określonym terytorium¹³.

Dokonujący się w XVIII w. rozwój społeczeństwa obywatelskiego niezależnego czy też odrębnego od państwa był z jednej strony rezultatem sekularyzacji¹⁴ i indywidualizacji społeczeństw, z drugiej zaś – efektem rozwoju gospodarki kapitalistycznej, opierającej się na zasadzie własności prywatnej i wolnym rynku. O ile więc pojmowanie społeczeństwa obywatelskiego i państwa jako dwóch odrębnych, choć bynajmniej nie całkowicie niezależnych sfer stało się faktem, o tyle kwestią sporną pozostało określenie relacji między nimi, w tym przede wszystkim ustalenie granic interwencji państwa.

WSPÓŁCZESNE ROZUMIENIE SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Zmiany zachodzące w społeczeństwach europejskich w ostatnich latach przyczyniły się w znacznym stopniu do pogłębionej refleksji na temat międzynarodowego znaczenia, jakie niesie w teorii i praktyce idea „społeczeństwa obywatelskiego”. Idea ta jest często podnoszona w kontekście poszukiwania modelu społeczeństwa oferującego równowagę między nieograniczonym indywidualizmem a tendencją do autorytarnego kolektywizmu. Nie ma teorii, która uchodziłaby za wyłączną, gdy chodzi o społeczeństwo obywatelskie¹⁵. Współczesna debata teoretyczna w zasadzie koncentruje się wokół trzech osi:

– Tradycja liberalna: uważa obywatela za element ekonomiczny i racjonalny społeczeństwa, określany przede wszystkim przez jego prawa i obowiązki. Obywatele organizują się w grupy interesu i czuwają nad prawem do wolności gwarantowanym przez państwo, powszechnie uznanym. Społeczeństwo obywatelskie dokonuje się przez wprowadzanie w życie, w najpełniejszy jak to tylko możliwe sposób, praw obywatelskich. Elementem istotnym jest stosowanie zasad liberalnych.

¹² B. Szlachta, *Państwo a obywatel* ..., s. 98.

¹³ K.H.F. Dyson, *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*, Oxford 1980, s. 51.

¹⁴ Rewolucyjna zmiana w kwestii pojmowania państwa w czasach nowożytnych polegała na tym, że przestało ono mieć źródło w czymś wobec niego transcendentnym (Bóg, wola władcy), przestało czerpać legitymację z porządku wyższego, znajdując ją w rządzonych i ich zgodzie. Oznaczało to całkowite przewartościowanie relacji rządzący – rządzeni, czego podstawą było uznanie naturalnych praw jednostki, a co za tym idzie – przyrodzonej równości wszystkich ludzi, których wola stała się fundamentem władzy politycznej.

¹⁵ *Opinion of the Economic and Social Committee*..., dz. cyt.

– Teoria komunitaryzmu: uważa obywatela za członka wspólnoty opartej na wartościach, które ona sama wybrała. Obywatel musi dostosować swoje postępowanie do przekonań wspólnoty, która jest konieczna jako sieć połączeń między jednostką a państwem.

– Teoria debaty demokratycznej: która godzi liberałów i komunitarian. Teoria ta kładzie nacisk na ideę komunikowania się i współoddziaływania: w ramach tej struktury komunikowania się społeczeństwo obywatelskie stwarza „świadomość polityczną”. Dialog demokratyczny, który z tego wynika, karmi się nie tylko opiniami, ale także treściami normatywnymi; w ten sposób proces informacji staje się równocześnie procesem decyzji, w ramach którego społeczeństwo obywatelskie porozumiewa się co do wspólnych wartości.

Spółeczeństwo obywatelskie to wiele form związków społecznych i stowarzyszeń, które z istoty swojej nie są polityczne (choć mogą się wyrażać poprzez politykę). Należy do nich zaliczyć rodzinę, wspólnoty sąsiedzkie, różnego rodzaju dobrowolne organizacje, związki zawodowe, małe przedsiębiorstwa, wielkie korporacje i wspólnoty religijne¹⁶.

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest współcześnie łączone z wolnością, podobnie jak w tradycji republikańskiej i liberalnej, jednakże w przeciwieństwie do tej pierwszej nie jest to wolność polityczna zasadzająca się na aktywnej obywatelskości – choć ona również ma swoje znaczenie – lecz wolność jednostki zagwarantowana przez prawo. W tym znaczeniu społeczeństwo obywatelskie jest sferą dobrowolnego ludzkiego zrzeszenia, jego podmiotami są wolne i autonomiczne jednostki uwikłane w sieć różnego rodzaju relacji, wśród których są także więzi wspólnotowe, będące dla nich źródłem tożsamości. Nie jest to wspólnota homogeniczna, jednak określanie społeczeństwa obywatelskiego mianem indywidualistycznego nie oznacza, że składa się ono z jednostek zainteresowanych wyłącznie własnymi sprawami, a tym samym, że dominuje w nim logika wolnego rynku¹⁷. Indywidualne uprawnienia, autonomia i wolność są wartościami nie do podważenia, jednakże, jak podkreślają komunitarianie, mają one znaczenie nie w oderwaniu od kontekstu społecznego i wspólnotowego, lecz dzięki temu, że znajdują podstawę i są podtrzymywane przez wspólnotę lub kulturę i więzy przynależności, umożliwiające jednostkom rozwinięcie zdolności dokonywania wyborów. Społeczeństwo obywatelskie jest przestrzenią, w której konteksty te współlistnieją i przenikają się. Poprzez stowarzyszenia, które wiążą życie prywatne z troską o to, co publiczne, „jednostki mogą przekonać się, że ich własne sprawy zależą od innych oraz wiążą się ze sprawami innych, a przez to rozwinąć w sobie poczucie wspólnoty”¹⁸.

Nowożytna wersja społeczeństwa obywatelskiego podkreśla jego pięć wymiarów:

¹⁶ T. Żyro, *Wstęp do politologii*, Warszawa 2004, s. 30.

¹⁷ D. Pietrzyk-Reeves, *Idea społeczeństwa obywatelskiego...*, s. 311.

¹⁸ R. Dagger, *Civic Virtues: Rights, Citizenship and Republican Liberalism*, Oxford 1997, s. 200.

– społeczeństwo obywatelskie jest założone przez instytucje bardziej czy mniej sformalizowane: to sieć form, poziom społecznej autonomii, tak gdy chodzi o państwo, jak z uwagi na życie rodzinne i domowe *sensu stricto*. Te instytucje mają różne funkcje (nie tylko ekonomiczne, ale także religijne, kulturalne, społeczne) i odgrywają znaczącą rolę w procesie integracji społecznej;

– przynależność jednostek do instytucji społeczeństwa obywatelskiego dokonuje się na płaszczyźnie dobrowolnej: członkowie stowarzyszeń, przedsiębiorstw, zbiorowości, które gromadzą społeczność obywatelską nie są nigdy przymuszani do przynależności, ani w imię obowiązku politycznego, ani w imię domyślnej przynależności „naturalnej” do jakiegokolwiek wspólnoty;

– społeczeństwo obywatelskie jest zbudowane na prawie i zasadach demokratycznych z szacunkiem dla życia prywatnego, wolności przekonań, wolności stowarzyszeń, które stanowią podstawę normatywną społeczeństwa obywatelskiego. Niezależne od państwa, społeczeństwo obywatelskie nie jest w żaden sposób miejscem bez prawa;

– społeczeństwo obywatelskie jest miejscem kształtowania się woli zbiorowej i reprezentacją obywateli: organizacje społeczeństwa obywatelskiego grają ważną rolę „ciał pośrednich” między jednostką a państwem. Dialog demokratyczny nie może odbywać się bez jego pośrednictwa;

– społeczeństwo obywatelskie wprowadza przestrzeń pomocniczości, jak to proponuje kierunek myśli chrześcijańskiej; ta idea pomocniczości otwiera możliwość wprowadzania autonomicznych poziomów władzy w relacji do państwa, ale przez państwo uznanych¹⁹.

Urzeczywistnienie idei społeczeństwa obywatelskiego zakłada:

1) samookreślenie się obywateli jako aktywnych podmiotów życia politycznego, społecznego i ekonomicznego; jednostka ludzka, która kieruje się w swym postępowaniu dobrem wspólnym jest obywatelem;

2) powstawanie pozarządowych organizacji i stowarzyszeń społecznych, których celem jest urzeczywistnianie dobra wspólnego;

3) tworzenie poziomych więzi interpersonalnych opartych na zasadach równości, szacunku i współodpowiedzialności.

Współczesne teorie społeczeństwa obywatelskiego akcentują również etyczny wymiar jego funkcjonowania²⁰.

Społeczeństwo obywatelskie umożliwia ludziom dokonywanie wyborów i przejmowanie za nie odpowiedzialności. Nie występuje w nim żaden uniwersalny światopogląd, żadna „jedynie słuszna ideologia” ani obowiązujący standard drogi życiowej człowieka. Społeczeństwo obywatelskie opiera się na zasadzie tolerancji dla odmienności dróg poszukiwania szczęścia w granicach obowiązującego prawa. Jego kulturową podstawą jest uznanie różnorodności (plura-

¹⁹ *Opinion of the Economic and Social Committee...*, dz. cyt.

²⁰ S. Oliwniak, *Społeczeństwa obywatelskie*, [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, Warszawa 2005, s. 949–950.

lizm) i akceptacja odrębności (narodowościowej, rasowej, religijnej, światopoglądowej itp.). Podstawę polityczną stanowią natomiast prawa i wolności obywatelskie eliminujące „legalnie wytyczone bariery uprzywilejowania” oraz likwidujące dyskryminację społeczną²¹.

Demokracja domaga się otwartych drzwi wiodących do różnego rodzaju aktywności w obrębie społeczeństwa obywatelskiego i politycznego, jak również wolnej debaty dotyczącej spraw publicznych oraz edukacji politycznej. Wymaga ona także pluralizmu opinii i poglądów. A. de Tocqueville²² uważał, iż udział w stowarzyszeniach społeczeństwa obywatelskiego, jest najlepszym sposobem przygotowania obywateli do sprawowania funkcji publicznych. Społeczeństwo obywatelskie było dla niego nie tylko sferą artykulacji interesów różnych grup społecznych, lecz także niezbędnym obszarem edukacji politycznej oraz kształtowania politycznych preferencji, sferą aktywności społecznej, wzbogacającą demokrację i sprawiającą, że nie ogranicza się ona do określonych reguł i procedur, czyli do czysto formalnego aspektu²³.

Tylko demokratyczne państwo jest w stanie stworzyć demokratyczne społeczeństwo obywatelskie. Duch obywatelski umożliwiający demokratyczną politykę rozwija się jedynie w stowarzyszeniach, ale umiejętności, dzięki którym stowarzyszenia istnieją, zawdzięcza demokratycznemu państwu. Społeczeństwo obywatelskie jest wystarczająco demokratyczne, kiedy przynajmniej w niektórych jego częściach możemy uważać się za autorytatywnych i odpowiedzialnych uczestników. Testem dla państw jest ich zdolność utrzymywania tego rodzaju uczestnictwa. Społeczeństwo obywatelskie wymaga tego, by ludzie brali czynny udział w państwie, gospodarce i narodzie, jak również w grupach wyznaniowych, sąsiedzkich i rodzinnych oraz w wielu innych grupach i organizacjach²⁴.

Jądro społeczeństwa obywatelskiego tworzy więź stowarzyszeniowa, która instytucjonalizuje dyskursy nakierowane na rozwiązywanie problemów w postaci kwestii powszechnego zainteresowania, w ramach zorganizowanych sfer publicznych²⁵. J. Habermas podkreśla, że sfera publiczna wymaga znacznie więcej niż tylko instytucjonalnych gwarancji państwa konstytucyjnego, domaga się ona bowiem „podtrzymującego ją ducha tradycji kulturowej oraz wzorców socjalizacji, kultury politycznej, populacji przywiązanej do wolno-

²¹ A. Antoszewski, *Społeczeństwo otwarte*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004, s. 416.

²² A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, przekł. B. Janicka, M. Król, t. I–II, Kraków 1996.

²³ D. I. Pietrzyk, *Liberalne, demokratyczne czy obywatelskie? Społeczeństwo obywatelskie a liberalna demokracja*, „Państwo i Społeczeństwo” 2 (2002), nr 2, s. 66.

²⁴ M. Walzer, *Spór o społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, wybór tekstów i wstęp J. Szacki, Kraków 1997, s. 102–103.

²⁵ T. Smith, *The Role of Ethics in Social Theory*, New York 1991, s. 153–174.

ści”²⁶. Aktywna „przestrzeń publiczna” jest więc prawdziwym znamiem prężnego społeczeństwa obywatelskiego, które nie pozostaje do państwa w stosunku opozycji, lecz z którym łączy je sieć zależności²⁷.

SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE W UNII EUROPEJSKIEJ

Przyjęcie w ramach UE pluralizmu podmiotów życia społecznego, gospodarczego, politycznego, kulturalnego i religijnego powoduje wzrost znaczenia społeczeństwa obywatelskiego w konstrukcji europejskiej²⁸. Ważną rolę w tym procesie odgrywa Komitet Ekonomiczny i Społeczny jako organ pomocniczy Rady i Komisji o charakterze doradczym (art. 7[4] §2, art. 257[193] ust. 1 TWE. Jakkolwiek członkowie Komitetu reprezentują różne środowiska zawodowe, działają oni w interesie ogólnym Wspólnoty. Jest to organ kolegialny o charakterze profesjonalno-reprezentacyjnym, czego dowodzi jego skład²⁹. Zgodnie z artykułem 257 TWE, który został zmodyfikowany przez Traktat z Nicei, Komitet nie składa się już z

przedstawicieli różnych dziedzin życia gospodarczego i społecznego, w szczególności z przedstawicieli producentów, rolników, przewoźników, kupców, pracowników, rzemieślników, wolnych zawodów oraz osób reprezentujących inne grupy społeczne³⁰,

ale z

przedstawicieli różnych gospodarczych i społecznych grup zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza przedstawicieli producentów, rolników, przewoźników, kupców, rzemieślników, wolnych zawodów, konsumentów i przedstawicieli interesu ogólnego³¹.

Pojęcie „zorganizowane społeczeństwo obywatelskie”, które zostało użyte po raz pierwszy w traktacie zasługiwało na zdefiniowanie. Jego wpisanie do art.

²⁶ J. Habermas, *Further Reflections on the Public Sphere*, [w:] *Habermas and the Public Sphere*, ed. C. Calhoun, London 1992, s. 453.

²⁷ D. Pietrzyk-Reeves, *Społeczeństwo obywatelskie...*, s. 1288.

²⁸ K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między państwem a kościołami w konstytucjach państw członkowskich i Traktatach Unii Europejskiej. Studium prawnoporównawcze*, Lublin 2007, s. 276.

²⁹ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 214–215.

³⁰ Article 257 (ex Article 193): „[...] The Committee shall consist of representatives of the various categories of economic and social activity, in particular, representatives of producers, farmers, carriers, workers, dealers, craftsmen, professional occupations and representatives of the general public”. Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version). Tłumaczenie polskie, [w:] *Dokumenty Europejskie*, oprac. A. Przyborska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, t. III, Lublin 1999.

³¹ Article 257: „[...] The Committee shall consist of representatives of the various economic and social components of organized civil society, and in particular representatives of producers, farmers, carriers, workers, dealers, craftsmen, professional occupations, consumers and the general interest”. European Union Consolidated Version of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community OJ C321 E; Wersja polska, Dz. U. C321 E.

257 TWE jest wynikiem refleksji prowadzonych przez Komitet Ekonomiczny i Społeczny, ale także przez Komisję³² i Parlament Europejski³³.

Komitet Ekonomiczny i Społeczny wydał w 1999 r. opinię „Rola i wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w integracji europejskiej”³⁴, gdzie dokonano pogłębionej analizy tego pojęcia, podkreślając przy okazji znaczenie i rolę Komitetu, jako reprezentanta zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego³⁵. Według autorów tej opinii, skutecznym środkiem w walce z deficytem demokratycznym wewnątrz Unii i brakiem zaufania ze strony obywateli, jest wprowadzenie różnych form działań społecznych jednostek czy grup, „które nie są działaniami państwa oraz nie są przez nie kierowane”. Z tego też tytułu zorganizowane społeczeństwo obywatelskie zasługuje na to, by być reprezentowanym przez Komitet Ekonomiczny i Społeczny. Jest ono określane jako

zgrupowanie wszystkich struktur organizacyjnych, których członkowie służą interesowi ogólnemu, w ramach procesu demokratycznego opartego na dyskursie i konsensusie, i odgrywających równocześnie rolę mediatorów między władzami publicznymi i obywatelami³⁶.

Lista podstawowych aktorów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego została podana w opinii. Znajdują się na niej przede wszystkim partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe, organizacje podstawowe i wspólnoty religijne. Zdaniem Komitetu

wzmocnienie struktur demokratycznych zewnętrznych do strefy parlamentarnej prowadzi do wzmocnienia i nadania konkretnego znaczenia Europie obywateli³⁷.

Troską powinno być, by jak najlepsza była reprezentacja obywateli. W przeciwieństwie do tego, co było zalecane w pierwszym okresie przez Konferencję reprezentantów rządowych państw członkowskich³⁸ i przez Komisję³⁹, w Traktacie zachowano wyliczenie wielu kategorii osób uważanych za reprezentatywnych wewnątrz Komitetu, a dodano jedynie kategorię konsumentów⁴⁰.

³² W opinii z 26 stycznia 2000 (COM (2000) 34), Komisja „sądzi, że Komitet powinien być bardziej reprezentować różne składniki społeczeństwa obywatelskiego Unii Europejskiej wzięte razem i w ich różnych wymiarach geograficznych. To zakłada refleksję na temat reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego i na temat sposobów kompletowania w tym sensie reprezentacji kategoryalnych przewidzianych przez Traktat (art. 257).

³³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13 kwietnia 2000 (A5-0086/2000).

³⁴ *Opinion of the Economic and Social Committee...*, dz. cyt.

³⁵ E. Bernard, *Commentaire des Traités d'Amsterdam et de Nice, Article 257*, [w:] *Traités d'Amsterdam et de Nice. Commentaire article par article*, dir. V. Constantinesco, Y. Gautier, D. Simon, Ed. Economica, Paris 2007, s. 760.

³⁶ *Opinion of the Economic and Social Committee...*, dz. cyt.

³⁷ Tamże

³⁸ Konferencja reprezentantów państw członkowskich, Bruksela, 20 września 2000 (CONFER 4772/00).

³⁹ Opinia z 26 stycznia 2000 (COM (2000)).

⁴⁰ E. Bernard, *Commentaire des Traités d'Amsterdam et de Nice...*, dz. cyt., s. 761–762.

Postępujący proces integracji Europejskiej napotyka na szereg trudności wynikających m.in. z deficytu demokracji. Dlatego kwestie związane z projektem społeczeństwa obywatelskiego podjęto również w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy [KE]⁴¹ w Artykule I-47 – o tytule: *Zasada Demokracji uczestniczącej*, w ustępach 1–4, w ust 2 podjęto zagadnienie społeczeństwa obywatelskiego. Traktat Lizboński [TL] przejmuje treść tego artykułu, jako art. 11 TUE⁴² w wersji TL, (obok zaznaczono, iż jest to art. nowy).

W kontekście normatywnym dyspozycji art. 11 TL (art. I-47 KE) wskazuje się, iż obok demokracji przedstawicielskiej art. 10 ust. 1 10 TL (art. I-46 KE) uznana zostaje równocześnie demokracja uczestnicząca. Artykuł art. 11 TL (art. I-47 KE) zawiera w istocie dwie formy tego uczestnictwa: dialog obywatelski (ust. 1–3) w opozycji do dialogu społecznego, o którym w art. 152 TFUE w wersji TL (art. I-48 KE), i inicjatywę obywatelską (ust. 4)⁴³.

Stosownie do art. 10, ust. 2 TUE w wersji TL (art. I-46 KE) Parlament Europejski reprezentuje bezpośrednio obywateli, oni zaś mają prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. W art. 11 TL (art. I-47 KE) określono kształt tego uczestnictwa w okresie między wyborami do Parlamentu Europejskiego, wprowadzając w trzech pierwszych ustępach to, co nazywa się dialogiem obywatelskim. Partnerami tego dialogu są instytucje, a w szczególności Komisja z jednej strony i obywatele z drugiej, stowarzyszenia przedstawicielskie (reprezentatywne) i społeczeństwo obywatelskie. Tego typu uczestnictwo ujęte w art. 11 TL (ust. 1–3 art. I-47 KE) obejmuje najpierw wyrażanie i wymianę publiczną opinii, potem otwarty dialog, transparentny (przejrzysty) i regularny, a w końcu szeroką konsultację prowadzoną przez Komisję.

Nie jest łatwo wypowiedzieć się na temat nowatorskiej treści i charakteru tych trzech pierwszych ustępów z artykułu 11 TL (I-47 KE), należy jednak zauważyć, iż nie ma tu odesłania do prawa europejskiego w celu jego stosowania. To zaś pozwalałoby przyjąć, iż norma ta nie jest jedynie programowa, skoro chodzi o prawo bezpośrednio stosowalne. Jeśli tak miałyby być, to prawo to zostało sformułowane w niejasny sposób. Stąd można pytać, czy istnieje prawo do tego rodzaju uczestnictwa?

Jednym ze sposobów dialogu obywatelskiego jest wymiana publiczna opinii. Partnerami tego dialogu są obywatele i stowarzyszenia reprezentatywne.

⁴¹ Treaty establishing a Constitution for Europe, OJ C310, 16.12.2004.

⁴² Article 11: “2. The institutions shall maintain an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society”. Consolidated Version of the Treaty on European Union, OJ C115.

⁴³ C. Grewe, Article I-47, [w:] *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Parties I et IV „Architecture constitutionnelle” Commentaire article par article*, Dir. L. Burgorgue-Larsen, A. Levade, F. Picod, t. I, Bruylant, Bruxelles 2007, s. 625; P. Dąbrowska, *Koncepcja „nowego rządu” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Zakamycze 2005, s. 209.

Status pierwszych wynika z obywatelstwa europejskiego. Do obywateli dodane zostały stowarzyszenia reprezentatywne. W tekście nie ma nic na temat tego, na podstawie jakich kryteriów bada się ich reprezentatywność. Jest tu jednak postęp w stosunku do wcześniejszych uregulowań, gdzie stowarzyszenia były przez długi czas ignorowane w procesie integracji europejskiej. Teraz stały się widoczne, oficjalnie uznane i zintegrowane (włączone) w proces podejmowania decyzji. Co dodaje ta dyspozycja do wolności uprzednio istniejących. Bez wątplenia daje możliwość poznania ich opinii, a więc przejście od prawa do platformy publicznej⁴⁴. Ale to przejście ani platforma nie zostały zdefiniowane w tekście, który jest lakoniczny i ogranicza się do odesłania do „własnych sposobów”, którymi instytucje organizują tę wymianę. Ustęp 1 wymaga więc konkretyzacji w prawie europejskim, w tym sformułowaniu jest on jedynie życzeniem.

W ustępie 2 przewidziany jest dialog między instytucjami z jednej strony, stowarzyszeniami reprezentatywnymi i społeczeństwem obywatelskim z drugiej. Ten dialog ma być otwarty, transparentny i regularny, ale tekście nie ma nic na temat sposobów jego organizacji. W każdym razie, dialog obywatelski przewidywany jest obok dialogu społecznego. Dialog obywatelski skierowany jest tu do stowarzyszeń reprezentatywnych i społeczeństwa obywatelskiego. Wyliczenie to jest kuriozalne: łączy element strukturalny, stowarzyszenia reprezentatywne, i element niezorganizowany, społeczeństwo obywatelskie. To zaś prowadzi do postawienia pytania, czy stowarzyszenia reprezentatywne są częścią społeczeństwa obywatelskiego i o definicję społeczeństwa obywatelskiego⁴⁵.

W art. 11 TL (art. I-47 KE) brak jest definicji społeczeństwa obywatelskiego. Natomiast Komitet Ekonomiczny i Społeczny, który stanowi forum zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego (art. 257 TWE, art. 300 TFUE⁴⁶ w wersji TL), w opinii z 1999 r. (JOCE 1999, C 329/10) definiuje społeczeństwo obywatelskie zorganizowane jako

zbiór wszystkich struktur organizacyjnych, których członkowie służą interesowi ogólnemu przez przenikanie się procesów demokratycznych, opartych na dyskursie i konsensusie.

W art. 11 TL art. I-47 KE) brak jest przymiotnika „zorganizowane”, są tylko stowarzyszenia reprezentatywne. Można jednak odnotować, iż cała seria poprawek proponowanych w trakcie Konwencji dotyczyła ograniczenia dialogu obywatelskiego jedynie do stowarzyszeń reprezentatywnych lub zorganizowa-

⁴⁴ Tamże, s. 626.

⁴⁵ F.X. Priollaud, D. Siritzky, *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux Traités européens* (TUE-TFUE), La Documentation française, Paris 2008, s. 57.

⁴⁶ Article 300: „2. The Economic and Social Committee shall consist of representatives of organisations of employers, of the employed, and of other parties representative of civil society, notably in socioeconomic, civic, professional and cultural areas”. Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C115.

nego społeczeństwa obywatelskiego. W tej optyce znajdowało się równocześnie życzenie, aby dialog przywołany w ust. 2 był nie tylko otwarty, transparentny i regularny, ale również „strukturalny”⁴⁷. Umieszczenie stowarzyszeń reprezentatywnych obok społeczeństwa obywatelskiego można próbować wyjaśnić nade wszystko ideą przyłączenia do dialogu obywatelskiego stowarzyszeń, które bronią interesów regionów i wspólnot terytorialnych.

Spółeczeństwo obywatelskie jest platformą, gdzie kształtuje się pewna liczba konsensusów politycznych, społecznych, kulturalnych, które mogą potem integrować się w przestrzeni już czysto politycznej. Również ta idea jest wyrażana coraz częściej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości poprzez różne swobody (prawa dostępu), dostęp do rynku, do dóbr, służb, do terytorium i w interesującym nas kontekście do dialogu obywatelskiego. Założono gwarancję prawną tego dostępu poprzez wprowadzenie procesu zrównoważonej decyzji.

Jednak w przyjętej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, które odgrywa istotną rolę w rządzeniu europejskim, działając na rzecz zbliżenia obywateli do instytucji europejskich, jest praktycznie niemożliwe dokładne określenie jego kształtu, istotą bowiem tak rozumianego społeczeństwa obywatelskiego jest szerokie uczestnictwo i równoważenie sił.

Kolejnym sposobem dialogu obywatelskiego ujętym w ust. 3 art. 11 TL (ust. 3 art. I-47 KE) są konsultacje. Komisja prowadzi szerokie konsultacje z „zainteresowanymi stronami”. I tym razem przepis nie mówi nic na temat konkretnych sposobów konsultacji, na temat ich charakteru: obowiązkowego, fakultatywnego czy częstotliwości. Wiemy tylko, iż celem tych konsultacji jest osiągnięcie zgodności i transparentności działań Unii. Partnerzy w tym uregulowaniu są również bliżej nieokreśleni, skoro w tekście porzeczano na odesłaniu do „zainteresowanych stron”. W praktyce chodzi bez wątpienia o odesłania do ksiąg zielonych i białych, przez które Komisja angażuje procedurę konsultacji, szkoda więc, że w tekście nie zostało to wyraźnie powiedziane⁴⁸.

Wobec braku przepisów szczegółowych dotyczących dialogu obywatelskiego, należy stwierdzić, że te trzy ustępy wskazują przede wszystkim na dobre intencje. Stąd też należy przyjąć, iż te trzy pierwsze ustępy z art. 11 TL (art. I-47 KE) powinny być analizowane jedynie jako normy programowe⁴⁹.

W tym miejscu należy również podkreślić niekwestionowane znaczenie dialogu społecznego w kluczowych dziedzinach polityki społecznej, w szczególności dla relacji instytucjonalnych. Szczególnie ważna jest jego funkcja modelowa od chwili wprowadzania w życie formy komunikowania się właściwej

⁴⁷ C. Grewe, Article I-47, [w:] *Traité établissant une Constitution pour l'Europe...*, dz. cyt., s. 628; É. de Poncins, *Vers une Constitution européenne. Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, Paris 2003, s. 215.

⁴⁸ F.X. Priollaud, D. Siritzky, *Le Traité de Lisbonne...*, dz. cyt., s. 57.

⁴⁹ C. Grewe, Article I-47, [w:] *Traité établissant une Constitution pour l'Europe...*, dz. cyt., s. 629.

zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu, gdzie dialog uważa się za proces, w wyniku którego partnerzy dialogu społecznego przekazują w ten sposób wytyczne dla pewnej formy kultury politycznej. One zaś powinny znaleźć przełożenie w innych dziedzinach, zewnętrznych do dialogu społecznego. W ramach procesu integracji europejskiej społeczeństwo obywatelskie łączone jest na poziomie wspólnotowym, z różnymi poziomami organizacji. Organizacje te lobbują poprzez specyficzną działalność dobrze zorganizowanych stowarzyszeń⁵⁰. Wszystkie one domagają się praw do reprezentacji i uczestnictwa we właściwych im gałęziach. W każdym razie można mieć nadzieję na pozytywny wkład do konstrukcji europejskiej ze strony organizacji jakościowo i ilościowo reprezentatywnych. Dialog obywatelski i społeczny jest w swojej istocie procedurą decyzyjną, opartą na konsensusie, którego uczestnicy działają na bazie quasi-konstytucyjnej od chwili wejścia w życie Traktatu amsterdamskiego. W interesie Europy leży udoskonalanie i rozwój wszystkich struktur pozwalających jej obywatelom uczestniczyć we wspólnej pracy na rzecz konstrukcji europejskiej⁵¹.

ZAKOŃCZENIE

W coraz bardziej zdynamizowanym procesie integracji europejskiej zauważono deficyt demokracji, będący znakiem braku aktywnego uczestnictwa obywateli europejskich w procesie decyzyjnym Unii. W związku z tym sięga się – nader ostrożnie – do idei społeczeństwa obywatelskiego. Jakkolwiek nie ma teorii, która uchodziłaby za wyłączną, gdy chodzi o społeczeństwo obywatelskie, to jednak wydaje się, iż teoria debaty demokratycznej w najpełniejszy sposób stara się godzić liberałów i komunitarian. Dialog demokratyczny, który z tego wynika, karmi się nie tylko opiniami, ale także treściami normatywnymi; w ten sposób proces informacji staje się równocześnie procesem decyzji, w ramach którego społeczeństwo obywatelskie porozumiewa się co do wspólnych wartości.

Kierunek ten, wydaje się słuszny, choć w praktyce unijnej wykorzystywany nader ostrożnie. Ma to z pewnością związek z wielością interpretacji, gdy chodzi o znaczenie i rozumienie samego pojęcia. Jednak, aby Unia Europejska mogła stać się bliższa obywatelowi, należy zdecydowanie sięgać po doświadczenie wynikające z aktywnej sfery społeczeństwa obywatelskiego.

⁵⁰ F.X. Priollaud, D. Siritzky, *Le Traité de Lisbonne...*, dz. cyt., s. 57.

⁵¹ *Opinion of the Economic and Social Committee...*, dz. cyt.

CIVIL SOCIETY IN THE EU

Summary. The notion of civil society became a hotly debated issue at the end of the 20th century. In the republican tradition it has its roots in community and its good, and freedom of a community leads to the individual being free (a citizen). In the liberal tradition, the representative object is no longer the „community body” but groups of interests or an individual interest. Relations between an individual, civil society and the State are of importance. The pluralism of subjects functioning in social, economic, political, cultural, and religious spheres of life enhance the importance of a civil society, as envisaged by the European legislation (Art. 257 of TEC, Art. 300 of TFEU, Art. 11 of the Lisbon Treaty).

Key words: civil society, social dialogue, participatory democracy