Krzysztof Balon MSc.

Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego w pracach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – dialog obywatelski. Perspektywa uczestnicząca.

1. Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest dyskusja roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w funkcjonowaniu Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES-u), w tym znalezienie odpowiedzi na pytanie czy i na ile organizacje te poprzez zaproponowanych przez siebie członków EKES-u, uczestniczą w dialogu obywatelskim na poziomie Unii Europejskiej (UE). W rozważaniach tych istotną rolę odgrywać będą prawny i faktyczny status samego Komitetu i jego umocowania wśród unijnych instytucji, „zdolność koalicyjna" EKES-u oraz rola członków Komitetu w kontekście skuteczności oddziaływania EKES-u na prace Unii Europejskiej, które to oddziaływanie, ze względu na prawnie niewiążący charakter wydawanych przez Komitet opinii w praktyce zależy również od stopnia zaangażowania zainteresowanych członków Komitetu w promocję, w tym pozaformalną, stanowisk Komitetu. (Jančić 2023, 25)

Kolejną kwestią wymagającą wyjaśnienia będzie znalezienie odpowiedzi na pytanie, na ile doświadczenie dialogu obywatelskiego z poziomu UE przydatne jest w rozwijaniu dialogu obywatelskiego na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

W poszukiwaniu odpowiedzi na powyższe pytania badawcze zostanie dokonany przegląd definicji dialogu obywatelskiego na poziomie europejskim, w tym w kontekście rozróżnienia od dialogu społecznego. Przydatne okaże się rozróżnienie używanych w EKES-ie pojęć „zorganizowane społeczeństwo obywatelskie" *versus* „organizacje społeczeństwa obywatelskiego". Omówione zostaną traktatowe (ale również faktyczne) funkcje EKES-u.

Spojrzymy również na relacje zachodzące pomiędzy EKES-em a innymi emanacjami dialogu obywatelskiego na poziomie unijnym, takimi jak Konferencja w sprawie przyszłości Europy czy też europejska inicjatywa obywatelska (ECI). EKES wspiera bowiem ECI, zarówno organizując doroczną konferencję „Dzień Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej" – od 2024 roku w ramach „Tygodnia Społeczeństwa Obywatelskiego" a także w ramach powołanej w ramach Komitetu dedykowanej Grupy ad hoc.

Wreszcie, spojrzymy na funkcjonowanie Grupy Łącznikowej EKES – europejskie organizacje i sieci społeczeństwa obywatelskiego. Reasumując, spróbujemy znaleźć odpowiedź na pytanie, na ile trafne jest – nieformalne, ale obecne w retoryce Komitetu *mission statement* EKES-u, zgodnie z którym stanowi on „pomost pomiędzy Europą a społeczeństwem obywatelskim".

Opracowanie, jak to zaznaczono w tytule, powstało z „perspektywy uczestniczącej". Autor jest bowiem członkiem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, reprezentującym polskie społeczeństwo obywatelskie nieprzerwanie od 2010 roku; na pierwszą połowę pięcioletniej kadencji 2025 – 2030 wybrany został przez Grupę III EKES-u *Organizacje społeczeństwa obywatelskieg*o na jej wiceprzewodniczącego.

Tym istotniejsze jest uwzględnienie literatury naukowej odnoszącej się do treści opracowania. Pozwoli to na skonfrontowanie – z konieczności częściowo subiektywnych – „wewnętrznych" obserwacji z badawczą perspektywą zewnętrzną.

Ilekroć w niniejszym opracowaniu pojawiają się określenia funkcji i stanowisk w rodzaju męskim, obejmują one osoby ludzkie dowolnej płci.

2. Przegląd literatury

Założeniem autora jest korzystanie ze źródeł naukowych możliwie współczesnych (najstarsza pozycja pochodzi z 2008 r.). Z jednej strony ogranicza to wybór do kilkunastu publikacji, z drugiej strony gwarantuje aktualność informacji i analizy.

Niezwykle przydatny okazał się być tom 117 Nowoczesnych Studiów Prawa Europejskiego (Modern Studies in European Law) opublikowany w 2023 roku pod redakcją Davora Jančića pod tytułem „The Changing Role of Citizens in EU Democratic Governance" (Jančić 2023). Rozdział 13 „The Role of the European Economic and Social Committee in Improving EU Citizen Participation", autorstwa Jamesa Organa i Nikosa Vogiatzisa zawiera solidną analizę wielu aspektów przydatnych w skompletowaniu niniejszego opracowania (geneza, funkcjonowanie, zmieniająca się wzgl. rosnąca rola EKES-u).

Z kolei rozdział 3 tegoż tomu, autorstwa Luisa Bouza Garcíi, „Understanding the Unstable Frames of Citizen Participation in the EU – The Field Effect, Public Sphere and Governance Functions" zawiera bardzo przydatne rozważania dotyczące prawnych i politycznych uwarunkowań implementacji art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej ze

szczególnym uwzględnieniem faktu, że za wpisaniem tego artykułu do Traktatu stała koalicja organizacji społeczeństwa obywatelskiego zmierzająca do ustanowienia „dialogu obywatelskiego", dotyczącego polityk europejskich, pomiędzy instytucjami unijnymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi na szczeblu europejskim (García 2023, 52) – a zatem z pominięciem EKES-u.

Ten sam rozdział zawiera również przydatne dla niniejszego opracowania rozważania nt. granic skuteczności europejskiej inicjatywy obywatelskiej w bezpośrednim upodmiotowieniu poszczególnych obywatelek i obywateli UE (bez uciekania się do zorganizowanych form społeczeństwa obywatelskiego).

Oprócz innych publikacji książkowych, niniejsze opracowanie bazuje również na dwóch studiach opracowanych na zlecenie samego EKES-u. W roku 2023 opublikowany został (we współpracy z polskim instytutem CASE) raport "Making the EESC the facilitator and guarantor of participatory democracy activities, including structured dialogue with civil society organisations and citizens' panels", rozpatrujący m.in. rolę EKES-u wobec Konferencji o przyszłości Europy. Raport ten (Agostinelli et al., 2023) analizuje funkcjonowanie ciał dialogu w wybranych państwach członkowskich UE. Natomiast opublikowany w 2025 roku raport "Mapping civil dialogue practices in the EU institutions" zawiera m. in. dyskusję definicji dialogu obywatelskiego na poziomie UE i pogłębioną ocenę roli EKESu w dialogu obywatelskim (Dell'Aquila et al., 2025).

Oczywistym źródłem informacji są strony internetowe samego EKES-u, a także oficjalny portal prawa europejskiego EUR-Lex.

Last but not least należy wspomnieć o interesującej publikacji wydanej w Polsce: w 2015 roku Leszek Graniszewski pokusił się o krytyczną analizę funkcjonowania EKES-u w artykule „Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny Unii Europejskiej – organ reprezentacji funkcjonalnej czy instytucja fasadowa?" opublikowanym w nr 3/2015 Przeglądu Europejskiego (Graniszewski, 2015).

3. Dialog społeczny, dialog obywatelski, zorganizowane społeczeństwo obywatelskie

O ile przedmiot dialogu społecznego można oprzeć na hierarchicznym trójpodziale: a) polityka społeczno-ekonomiczna w zakresie redystrybucji bogactwa wytworzonego w ramach aktywności gospodarczej; b) warunki pracy i płacy, w tym również system emerytalny; oraz c) warunki i mechanizmy prowadzenia dialogu pomiędzy pracodawcami a związkami zawodowymi, przy czym głównym mechanizmem są negocjacje, o tyle przedmiot dialogu obywatelskiego znacznie trudniej poddaje się definiowaniu, a negocjacje w jego ramach z reguły wzbogacone są przez elementy deliberacji (por. Papadakis 2012, 127n).

Tym niemniej jednak w jednej ze swoich opinii EKES pokusił się o wyróżnienie trzech uzupełniających się elementów dialogu obywatelskiego w UE: „a) dialog obywatelski w określonych obszarach polityki między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a ich partnerami reprezentującymi władzę ustawodawczą i wykonawczą na szczeblu unijnym i krajowym, zwany ‘dialogiem sektorowym’; b) zorganizowany i regularny dialog między instytucjami Unii lub ich krajowymi odpowiednikami a społeczeństwem obywatelskim na temat rozwoju UE i kierunków jej polityki przekrojowej, zwany ‘dialogiem międzysektorowym’ oraz c) dialog między samymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na temat rozwoju UE i jej polityk przekrojowych, zwany ‘dialogiem horyzontalnym’.” (EKES 2024, pkt 3.6)

W ramach polityczno-prawnych UE dialog społeczny zajmuje uprzywilejowane miejsce w stosunku do dialogu obywatelskiego. Przedmiot dialogu społecznego został określony w art. 151 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Szczególne uprawnienia partnerów społecznych (zrzeszenia pracodawców i związki zawodowe) wynikają z artykułów 154 i 155 TFUE. Zgodnie z tymi zapisami, jeszcze przed podjęciem działań w obszarze polityki społecznej Komisja Europejska zobowiązana jest do konsultacji z partnerami społecznymi. Co więcej, partnerzy społeczni mogą negocjować autonomiczne porozumienia na poziomie unijnym, które mogą zostać wdrożone na podstawie praktyk stosowanych w ich państwach członkowskich (za przykład mogą posłużyć między innymi porozumienie w sprawie aktywnego starzenia się i podejścia międzypokoleniowego z 2017 r. czy też w sprawie transformacji cyfrowej z 2020 r.). Implementacja takich porozumień zbiorowych może być nawet “zabezpieczona” decyzją Rady UE na wniosek Komisji Europejskiej. (TFUE, art. 151, 154, 155)

W odróżnieniu od przywołanych wyżej raczej konkretnych regulacji prawnych dotyczących dialogu społecznego, do dialogu obywatelskiego odnosi się jedynie ogólnie art. 11 ust. 1-3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Stanowi on, że instytucje unijne "umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiadanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii", dalej, że utrzymują one "otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim", a także, że Komisja Europejska "prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii." (TUE, art. 11, ust. 1-3)

Należy przy tym zauważyć, że za ustanowieniem powyższych regulacji stała koalicja organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na poziomie Unii Europejskiej w obszarach praw obywatelskich i socjalnych, ochrony środowiska i współpracy rozwojowej zmierzająca do ustanowienia „dialogu obywatelskiego" pomiędzy instytucjami unijnymi a ponadnarodowymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w formule niemalże monopolistycznej, przy słabszej roli innych organizacji obywatelskich oraz z pominięciem EKES-u. (García 2023, 52, 54)

Sytuację komplikuje fakt, że pojęcie dialogu obywatelskiego a także jego implementacja rozumiane wzgl. praktykowane są w sposób niejednolity przez instytucje unijne. Zlecone przez EKES studium formułuje w tej sprawie pięć głównych rekomendacji:

- UE powinna lepiej zdefiniować dialog obywatelski i określić wytyczne dotyczące jego wdrażania.
- UE powinna zawrzeć porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dialogu obywatelskiego.
- Instytucje UE powinny sporządzać okresowe sprawozdania z realizacji dialogu obywatelskiego i podsumowywać rezultaty i osiągnięcia poszczególnych polityk
- Dyrekcje generalne lub odpowiednie jednostki w instytucjach UE powinny utworzyć punkty kontaktowe zajmujące się dialogiem obywatelskim.
- Społeczeństwo obywatelskie powinno wypracowywać wspólne stanowiska przed rozpoczęciem dialogu. (Dell'Aquila et al. 2025, 60)

Podsumowując te rozważania, należy zauważyć, że w opinii „Wzmocnienie dialogu obywatelskiego i demokracji uczestniczącej w UE: kierunki działań", przyjętej 15.02.2024 r. Komitet wezwał „do opracowania strategii na rzecz dialogu obywatelskiego skutkującej

planem działania, która mogłaby stać się jednym z filarów europejskiego paktu na rzecz obrony demokracji. Mogłoby to ponadto mieć na celu rozważenie opracowania porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy instytucjami Unii, o co sieci społeczeństwa obywatelskiego – Platforma Społeczna i Europejskie Forum Obywatelskie – apelują od 2009 r., by określono w nim działania i związane z nimi zasoby, które miałyby zostać wykorzystane. Powinno się to odbywać przy wsparciu EKES-u i udziale sieci społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE. Ta strategia musi stanowić pierwszy krok na drodze do zwiększenia roli społeczeństwa obywatelskiego i dalszego rozwinięcia dialogu obywatelskiego." (EKES 2024, pkt 1.5)

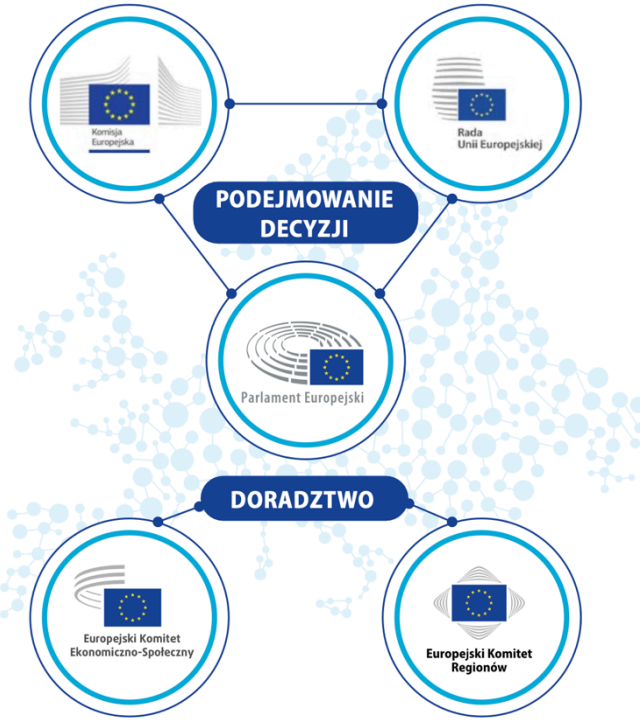
Przechodząc do definicji społeczeństwa obywatelskiego należy podkreślić, że jak dotychczas żadna instytucja europejska ani międzynarodowa nie przyjęła tu uniwersalnej wiążącej definicji. (EKES 2024, pkt 3.9) Natomiast zgodnie z definicjami zaproponowanymi przez Grupę Łącznikową EKES-u ds. europejskich organizacji i sieci społeczeństwa obywatelskiego (więcej o Grupie Łącznikowej w rozdziale 6) częściami składowymi społeczeństwa obywatelskiego są organizacje pracodawców, związki zawodowe oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego; te ostatnie są wyrazem i wynikiem uprawnienia społeczeństwa do samoorganizacji w sposób wyraźny i niezależny od instytucji publicznych i państwa. Związki zawodowe i organizacje pracodawców stanowią wprawdzie integralną część społeczeństwa obywatelskiego, jako partnerzy społeczni różnią się one jednak od organizacji społeczeństwa obywatelskiego. (ibidem)

W ramach EKES-u używane jest pojęcie „zorganizowane społeczeństwo obywatelskie" odnoszące się łącznie do zrzeszeń pracodawców (w EKES-ie Grupa I), związków zawodowych (w EKES-ie Grupa II) i organizacji społeczeństwa obywatelskiego (w EKES-ie Grupa III). Natomiast używane równolegle pojęcie „organizacje społeczeństwa obywatelskiego" odnosi się wyłącznie do organizacji, których reprezentanci zasiadają w tej ostatniej Grupie. Na użytek tego opracowania części składowe „zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego" nazywane będą „organizacjami obywatelskimi" w odróżnieniu od „organizacji społeczeństwa obywatelskiego".

4. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES): ramy prawno-organizacyjne

EKES powstał już w 1958 roku na mocy traktatu rzymskiego z 1957 r. początkowo w celu włączenia grup interesów gospodarczych i społecznych w tworzenie wspólnego rynku. Zadania Komitetu w obecnej postaci zdefiniowane są w art. 13 TUE, zgodnie z którym EKES doradza Parlamentowi Europejskiemu, Radzie UE i Komisji Europejskiej. Podobną rolę pełni drugi organ doradczy: Komitet Regionów. Bardziej szczegółowe regulacje dotyczące EKES-u zawarte są w art. 300-304 TFUE. Ponadto, funkcjonowanie Komitetu określone jest w jego Regulaminie Wewnętrznym, przyjmowanym przez EKES zgodnie z postanowieniami traktatowymi jako delegowany akt prawa UE.

Miejsce EKES-u w "koncercie" instytucji europejskich ilustruje poniższy szkic:



Rys. 1: EKES jako organ doradczy UE (źródło: EKES 2025)

Sam EKES definiuje swoją misję w następujący sposób:

"EKES, zaangażowany w projekt integracji europejskiej, umożliwia organizacjom społeczeństwa obywatelskiego państw członkowskich wyrażanie opinii na poziomie europejskim i w ten sposób przyczynia się do umacniania demokratycznej legitymacji Unii Europejskiej oraz do zwiększania skuteczności jej działań.

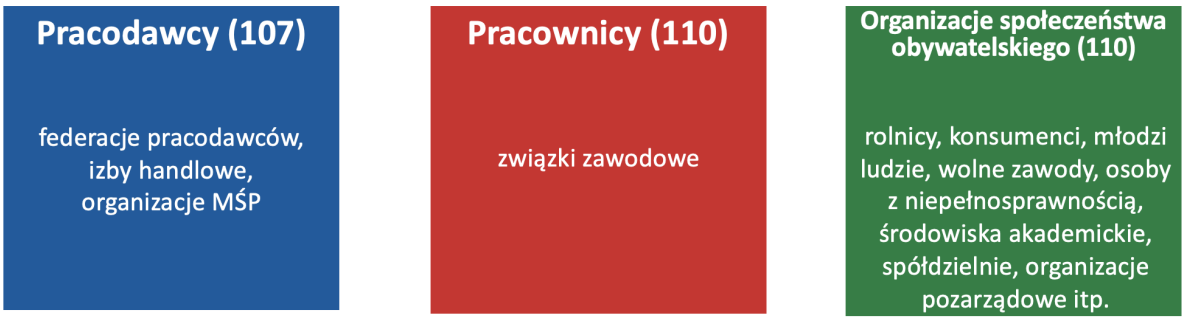
Wywiązuje się z trzech podstawowych zadań, a mianowicie:

- przyczynia się do tego, by polityki i prawodawstwo europejskie były lepiej dostosowane do sytuacji gospodarczej, społecznej i obywatelskiej w terenie, wspomagając Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską dzięki doświadczeniu swych członkiń i członków, mandatowi przedstawicielskiemu, dialogowi i poszukiwaniu porozumienia w imię interesu ogólnego,
- działa na rzecz rozwoju Unii Europejskiej w większym stopniu opartej na uczestnictwie i pozostającej w bliższym kontakcie z opinią publiczną, sprawując funkcję forum instytucjonalnego reprezentującego zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, informującego go, wyrażającego jego poglądy i zapewniającego dialog z nim,
- propaguje wartości, które są fundamentem integracji europejskiej, i przyczynia się do postępu demokracji – również uczestniczącej – i do umocnienia roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Europie i na świecie." (EKES 2025)

Komitet liczy obecnie 329 członków ze wszystkich 27 państw członkowskich UE (w tym 21 z Polski), mianowanych przez Radę UE na wniosek rządów państw członkowskich na pięcioletnią, odnawialną kadencję. Szczegółowe procedury, w wyniku których poszczególne rządy przedkładają kandydatury Radzie UE, określane są autonomicznie przez poszczególne państwa członkowskie. Kandydatów proponują rządom państw członkowskich zrzeszenia pracodawców, związki zawodowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Członkowie wybierają przynależność odpowiednio do Grupy I, II lub III EKES-u. Grupy te, które można by porównać to frakcji parlamentarnych, posiadają autonomię w ramach Komitetu; personel sekretariatów grup nie podlega merytorycznie Sekretarzowi Generalnemu EKES-u. Grupy wybierają spośród swoich członków przewodniczącego oraz wiceprzewodniczących (7 w przypadku Grupy III), którzy jako prezydencja Grupy kierują jej pracami przy pomocy 27-osobowego Prezydium Grupy (po jednym przedstawicielu na każde państwo członkowskie).

W bieżącej kadencji (2025-2030) dwoje członków nie jest zrzeszonych w żadnej z grup (Grupy podczas konstytuowania się mogą nie przyjąć członka Komitetu do swojego składu).

Przynależność grupową pozostałych 327 członków ilustruje poniższy szkic:



Rys. 2: Przynależność członków EKES-u do Grup (źródło: EKES 2025)

Członkowie są całkowicie niezależni w wykonywaniu ich mandatów, działają na rzecz Unii Europejskiej, nie podlegają żadnym instrukcjom państw członkowskich ani organizacji, które ich zaproponowały i korzystają z immunitetu funkcjonalnego w wykonywaniu swoich funkcji zgodnie z art. 10 Protokołu (nr 7) do TUE / TFUE. (Protokół) Pełnią oni swoje funkcje nieodpłatnie, otrzymują jedynie diety za dni posiedzeń, zwrot kosztów podróży i ryczałt na koszty telekomunikacyjne. Co do zasady wymagany jest osobisty udział w posiedzeniach, uczestnictwo zdalne możliwe jest jedynie podczas określonego rodzaju spotkań.

Ze względu na kluczową rolę Grupy III EKES-u w dialogu obywatelskim w ramach Komitetu warto przeanalizować reprezentatywność tej grupy, która zgodnie z art. 300 ust. 2 TFUE zrzeszać ma przedstawicieli podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności z dziedzin społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury. (TFUE). Z tego punktu widzenia Grupa III zdaniem autora tego opracowania posiada przymiot reprezentatywności, może z wyjątkiem słabo reprezentowanego sektora kultury, o czym świadczy nie tylko różnorodność przynależności organizacyjnej jej członków, lecz także różnorodność tzw. kategorii związanych z tą Grupą – są to kategorie: „gospodarka społeczna", „konsumenci i środowisko", „rolnicy", „sektor wolontariatu" (jest to oficjalna nazwa w języku polskim, nazwa tej kategorii w języku angielskim, bliższa jej istocie brzmi „associational life") oraz „wolne zawody". W ramach EKES-u działa łącznie 8 kategorii; są to dobrowolne „kluby" członków Komitetu zainteresowanych określoną dziedziną aktywności, administrowane przez sekretariat tej grupy, z której pochodzi największa ilość członków danej kategorii. (EKES 2025)

Należy przy tym zauważyć, że procedury krajowe dotyczące wyznaczania kandydatów na członków EKES-u z Grupy III nie naruszają wprawdzie jej generalnej reprezentatywności, prowadzą jednak do mało zrównoważonego składu tej Grupy na poziomie państw członkowskich. Zgodnie z art. 300 ust. 2 TFUE „W skład Komitetu Ekonomiczno-Społecznego wchodzą przedstawiciele organizacji pracodawców, pracowników oraz inni przedstawiciele podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności z dziedzin społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury." (TFUE) O ile członkostwo reprezentantów zrzeszeń pracodawców oraz związków zawodowych jest łatwe do zoperacjonalizowania ze względu na klarowne struktury organizacyjne w państwach członkowskich, o tyle powoływanie w skład Komitetu "innych przedstawicieli podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności z dziedzin społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury" stanowi, jak się wydaje, dla rządów niektórych państw członkowskich prawdziwe wyzwanie w zakresie interpretacji TFUE. I tak, członkowie Grupy III z jednego z państw członkowskich reprezentują wyłącznie szkolnictwo wyższe i badania naukowe, z kolei inne państwo członkowskie skierowało do Grupy III prawie wyłącznie przedstawicieli rolnictwa i rozwoju wsi etc. etc. Jeszcze inne państwo kieruje kandydata początkowo do Grupy III, ale w momencie inauguracji mandatu osoba ta deklaruje przynależność do Grupy I. Różny jest też stopień transparentności procesu w ramach państw członkowskich – począwszy od upublicznienia go od początku do końca aż po zupełny brak publicznego wglądu. Należy podkreślić, że polska procedura wypada na tym tle dobrze pod każdym względem.

Kierownictwo EKES-u sprawuje wybierane przez członków 33-osobowe Prezydium na okres 2,5 roku (na połowę kadencji), w skład którego wchodzą m. in. przewodniczący i dwóch wiceprzewodniczących EKES-u, przewodniczący sekcji specjalistycznych i CCMI oraz przewodniczący Grup. Bieżącą pracą Komitetu kieruje 6-osobowa tzw. rozszerzona prezydencja: przewodniczący i wiceprzewodniczący EKES-u oraz trzej przewodniczący Grup. Funkcje w ramach rozszerzonej prezydencji oraz funkcje przewodniczących sekcji specjalistycznych i CCMI przypisane są parytetowo do trzech Grup Komitetu na zasadzie rotacji. (EKES 2025)

Administrowanie Komitetem i kierowanie jego personelem (około 700 osób) należy do Sekretarza Generalnego, wyłanianemu w drodze konkursu przez Prezydium Komitetu na 5-letnią kadencję. (EKES 2025)

Traktaty zapewniają EKES-owi niezależność od instytucji unijnych, w szczególności od tych, w stosunku do których traktatowo pełni funkcję doradczą. Tym niemniej jednak budżet EKES-u jest ustalany co roku przez Parlament Europejski, który udziela Sekretarzowi Generalnemu Komitetu absolutorium z jego wykonania.

5. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jako organ doradczy Unii Europejskiej

Na wstępie należy zauważyć, że swoją funkcję doradczą Komitet realizuje głównie poprzez wydawanie opinii (przeciętnie rocznie około 200) w ramach szeroko rozumianego procesu legislacyjnego UE. Instytucje europejskie zgodnie z TFUE mają obowiązek zwrócenia się do EKES-u o opinię w następujących zakresach polityk europejskich (w kolejności alfabetycznej):

- badania i rozwój technologiczny oraz przestrzeń kosmiczna
- edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport
- energia, sieci transeuropejskie
- inwestycje
- niedyskryminacja
- obywatelstwo Unii
- ochrona konsumentów
- polityka społeczna, zatrudnienie, Europejski Fundusz Społeczny
- przemysł
- rolnictwo i rybołówstwo
- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna
- swobodny przepływ osób, usług i kapitału
- środowisko
- transport
- wspólne reguły w zakresie konkurencji, podatków i zbliżania prawodawstwa
- wspólny rynek atomowy
- zdrowie i bezpieczeństwo, zdrowie publiczne. (EKES 2025)

Powyższe zakresy wchodzą w skład tzw. traktatowej konsultacji obligatoryjnej i obejmują niemal wszystkie zakresy funkcjonowania Unii. Ponadto instytucje unijne mogą zwrócić się o opinię w innych obszarach, nawet jeśli TFUE nie nakłada takiego obowiązku (konsultacja fakultatywna). Kolejnym rodzajem opinii są tzw. opinie rozpoznawcze,

sporządzane co do zasady jeszcze przed rozpoczęciem unijnego procesu legislacyjnego. O wydanie tego rodzaju opinii występuje Komisja, Parlament Europejski lub Rada UE (zwykle państwo członkowskie, które w ciągu najbliższego półrocza obejmie rotacyjną prezydencję Rady UE). Ponadto EKES uprawniony jest do wydawania opinii z inicjatywy własnej, których rola polega na zainicjowaniu procesu legislacyjnego lub innego rodzaju aktywności Unii Europejskiej.

Opinie rozpoznawcze i opinie z inicjatywy własnej umożliwiają wyrażanie przez rozmaite ugrupowania społeczeństwa obywatelskiego reprezentowane w Komitecie lub pozostające w kontakcie z jego członkami ich oczekiwań, zastrzeżeń i potrzeb odnoszących się do danej tematyki zanim jeszcze propozycje Komisji i innych instytucji europejskich ujrzą światło dzienne. (Dell'Aquila et al. 2025, 16)

W szczególności w związku z dynamiczną sytuacją geopolityczną w pracach EKES-u, począwszy od pełnoskalowej agresji rosyjskiej na Ukrainę w 2022 roku, EKES w coraz większym stopniu zajmuję się również tematyką rozwoju przemysłu obronnego, obrony cywilnej, reakcji kryzysowej oraz odporności społeczeństwa obywatelskiego.

Poniższy szkic prezentuje możliwe rodzaje opinii EKES-u.



Rys. 3: Rodzaje opinii EKES-u (źródło: EKES 2025)

Decyzję o przystąpieniu do sporządzenia opinii podejmuje Prezydium Komitetu, które zarazem przyporządkowuje ją do jednej z sześciu sekcji specjalistycznych (porównywalnych z komisjami w parlamencie):

- ECO Unia Gospodarcza i Walutowa oraz Spójność Gospodarcza i Społeczna
- INT Jednolity Rynek, Produkcja i Konsumpcja

- TEN Transport, Energia, Infrastruktura i Społeczeństwo Informacyjne
- SOC Zatrudnienie, Sprawy Społeczne i Obywatelstwo
- NAT Rolnictwo, Rozwój Wsi i Środowisko Naturalne
- REX Stosunki Zewnętrzne

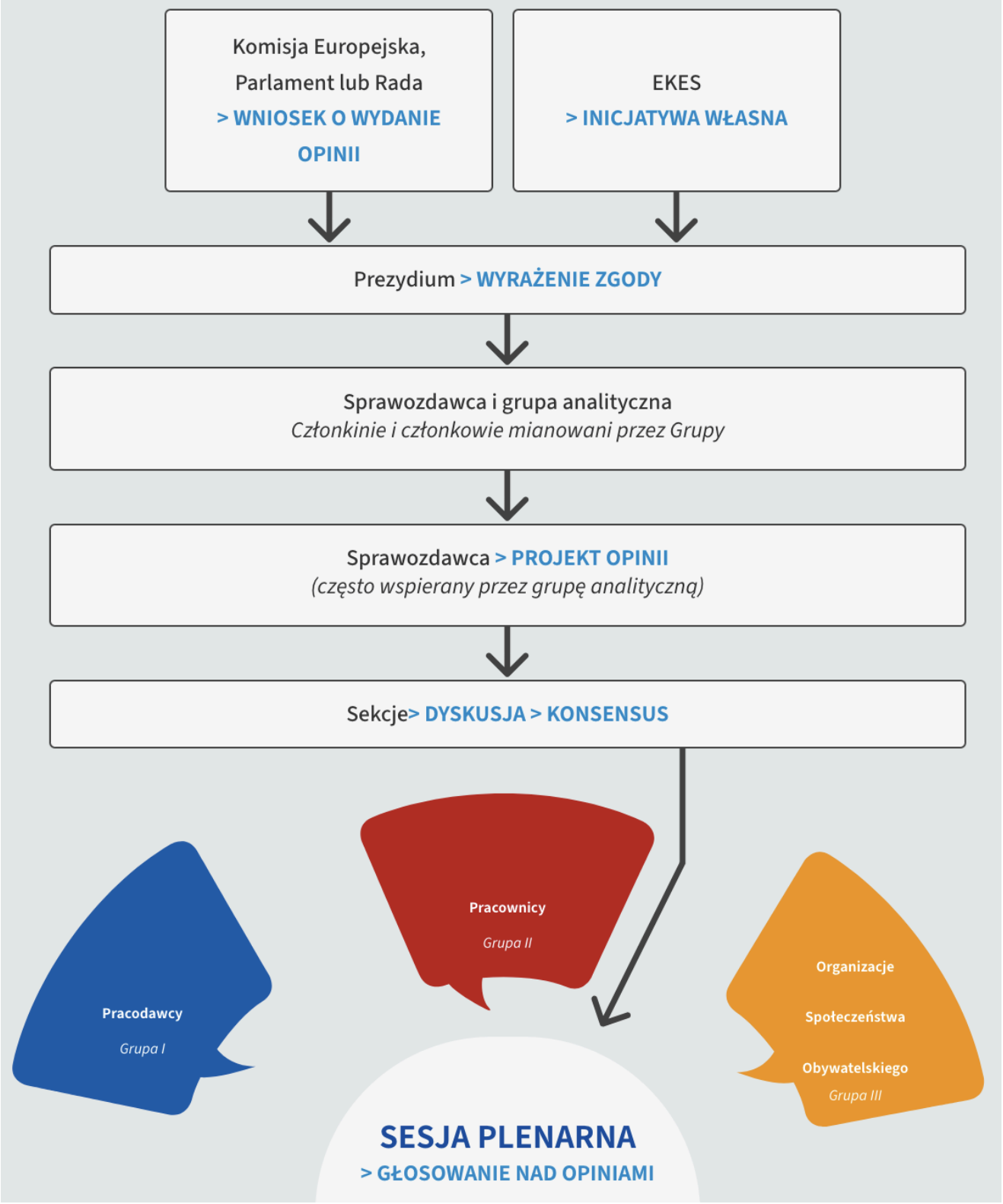
wzgl. do pomocniczego organu EKES-u: Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemyśle (CCMI).

Następnie powoływana jest dedykowana dla danej opinii grupa analityczna, złożona z 6-18 członków, w tym sprawozdawca (niekiedy również współsprawozdawca) opinii, zawsze obsadzona w równych częściach przez reprezentantów pracodawców, związków zawodowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Grupa analityczna spotyka się co do zasady dwa razy. Efekt pracy grupy analitycznej – wstępny projekt opinii – powinien w miarę możliwości być konsensualny, dlatego też podczas pracy grupy analitycznej nie przeprowadza się głosowań. W razie niemożności osiągnięcia konsensusu, odpowiedzialność za dalsze losy projektu spoczywa de facto na sprawozdawcy.

Kolejnym etapem sporządzania opinii jest dyskusja *wstępnego projektu opinii* i sporządzenie na tej podstawie *projektu opinii* podczas posiedzenia jednej z sekcji specjalistycznych wzgl. CCMI. Podczas tych posiedzeń możliwe jest zgłaszanie formalnych poprawek i przeprowadzanie głosowań nad poprawkami oraz nad całym projektem opinii.

Finalnie, projekt opinii autoryzowany przez sekcję wzgl. CCMI trafia na posiedzenie plenarne Komitetu. Również na tym etapie możliwa jest dyskusja oraz wnoszenie i głosowanie poprawek. Następnie opinia przyjmowana jest przez głosowanie, przesyłana do instytucji europejskich i publikowana w Dzienniku Urzędowym UE, a także nagłaśniana w odpowiedni sposób przez służby prasowe Komitetu. Publikacji podlegają również poprawki, które nie zostały przyjęte, ale uzyskały więcej niż 25% oddanych głosów.

Poniższy szkic prezentuje proces sporządzania opinii EKES-u.



Rys. 4: Proces sporządzania opinii przez EKES (źródło: EKES 2025)

6. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jako forum dialogu

Jak wynika z powyższego opisu, procedura sporządzanie opinii EKES-u stanowi w istocie dobry przykład uporządkowanego funkcjonowania dialogów obywatelskiego i społecznego (nie tylko ze względu na fakt, że członkami EKES-u są zarówno reprezentanci partnerów społecznych jak i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, lecz także ze względu na obszerność merytorycznego zakresu prac Komitetu). Reprezentanci pracodawców, związków zawodowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego z różnych państw członkowskich prowadzą dialog wspierany przez środki techniczne, praktycznie bez barier językowych (posiedzenia są tłumaczone symultanicznie). W opinii autora trudno wyobrazić sobie inne miejsce w Unii Europejskiej zapewniające tak dobre warunki prowadzenia dialogu i jego reprezentatywność.

Oprócz dialogu w ramach procesu sporządzania opinii, Komitet organizuje fora dialogu w postaci goszczenia i współpracy w organizacji konferencji, seminariów, tzw. wydarzeń partnerskich, społeczno-kulturalnych, wizyt grup i delegacji oraz innych formatach dialogu.

Dla przykładu, w roku 2024 przeprowadzono 137 samych tylko wydarzeń partnerskich (na ogół w formacie konferencji) organizowanych we współpracy pomiędzy EKES-em a organizacjami obywatelskimi, podczas których debatowano łącznie 75 opinii Komitetu z aktywnym udziałem 91 członków EKES-u. Wśród tematów tych wydarzeń znalazły się m. in. klimat, migracja a rynek pracy, zrównoważone rolnictwo i zaopatrzenie w żywność, cyfryzacja a zdrowie, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, zaopatrzenie w energię, włączenie społeczne, gospodarka obiegu zamkniętego, zdrowie psychiczne, mieszkalnictwo, błękitny i zielony deal europejski, przestrzeń dla aktywności obywatelskiej, bezpieczeństwo żywności, prawa Romów, równość w ramach systemów zaopatrzenia zdrowotnego, demokracja przedstawicielska i uczestnicząca, równość płci, edukacja oraz sprawy młodzieży. (EESC 2024, 38)

Najbardziej widocznym wydarzeniem EKES-u z udziałem organizacji obywatelskich jest Tydzień Społeczeństwa Obywatelskiego (Civil Society Week), łączący istniejące wcześniej inicjatywy EKES-u takie jak Dni Społeczeństwa Obywatelskiego, Dzień Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, „Twoja Europa – Twój Głos”, seminarium dziennikarskie i Nagrodę Społeczeństwa Obywatelskiego, funkcjonujący w tej formie od 2024 r. W tymże roku Tydzień odbył się w dniach 4-7 marca pod hasłem „Powstańcie w

obronie demokracji" („Rise Up for Democracy"), gromadząc 800 reprezentantów organizacji obywatelskich z całej Europy, którzy dyskutowali zagrożenia dla demokracji i metody ich przezwyciężania, również w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego 2024. Konkluzją Tygodnia było przyjęcie dokumentu „Kolejne kroki na rzecz demokracji" („Next Steps for Democracy") i rezolucji przyjętej przez posiedzenie plenarne EKES-u w kwietniu 2024 r. (EESC 2024, 37) W roku 2025 Tydzień, z podobną liczbą uczestników, zorganizowany został w dniach 17-20 marca pod hasłem „Wzmacnianie spójności i partycypacji w spolaryzowanych społeczeństwach". Natomiast Tydzień Społeczeństwa Obywatelskiego w 2026 roku odbędzie się w dniach 2-5 marca z wiodącym tematem „Ludzie, demokracja, odporność – nasza przyszłość!" (EESC 2025)

EKES wspiera ponadto inicjatywy organizacji obywatelskich w ramach dialogu dotyczącego przyszłości Unii Europejskiej. W dniach 6-8 maja 2018 r. Komitet gościł i wniósł poważny wkład merytoryczny do Europejskiego Panelu Obywatelskiego o przyszłości Europy (European Citizens' Panel on the Future of Europe) (Zacharzewski 2021, 33; Bertelsmann 2018)

EKES wniósł też poważny wkład w Konferencję o przyszłości Europy (Conference on the Future of Europe, CoFoE) – serii konferencji i spotkań w Brukseli i państwach członkowskich w okresie kwiecień 2021 – maj 2022. W okresie od czerwca 2021 r. do lutego 2022 roku przy pomocy EKES-u zorganizowano 45 spotkań w Brukseli oraz w państwach członkowskich, sprawozdania z których zostały opublikowane w ramach centralnej platformy informacyjnej Konferencji. Spotkania te zgromadziły łącznie 7600 uczestników. 17 z nich zostało przeprowadzonych na poziomie krajowym w 12 państwach członkowskich – najwięcej w Polsce (3 spotkania). Najwięcej wydarzeń (13) dotyczyło tematyki „silniejsza gospodarka, sprawiedliwość społeczna, miejsca pracy", tuż przed tematyką „zmiany klimatu i środowisko (11). (EESC 2022, 4). W debatach CoFoE odnoszono się również do funkcjonowania samego EKES-u i jego roli w rozwijaniu demokracji i dialogu obywatelskiego w Unii Europejskiej. Głosy na temat przyszłości EKES-u były zróżnicowane, niektóre domagały się redukcji wielkości Komitetu o połowę, względnie jego likwidacji, przeważnie w kontekście takich samych postulatów dotyczących instytucji europejskich. Inne głosy postulowały z kolei wzmocnienie roli EKES-u w formułowaniu celów politycznych i rocznych programów pracy Unii, zwłaszcza w interesie defaworyzowanych i marginalizowanych grup społecznych. Natomiast żadna z końcowych rekomendacji CoFoE nie kwestionowała roli i znaczenia Komitetu (Agostinelli et al. 2023, 8)

Szczególną emanacją dialogu obywatelskiego jest, wspierana również przez Komitet, Europejska Inicjatywa Obywatelska. Podstawę prawną stanowi tu art. 11 ust. 4 TUE, zgodnie z którym „obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii.” Procedury i wymagana ilość państw członkowskich, z których pochodzą obywatele przedkładający Europejską Inicjatywę Obywatelską określane są odpowiednio do art. 24 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej poprzez rozporządzenia Parlamentu i Rady UE; w obecnym stanie prawnym są to Rozporządzenie (UE) 2019/788 oraz Rozporządzenie (UE) 2019/1799. Co najmniej milion podpisów należy zebrać w co najmniej 7 państwach członkowskich, przy czym minimalna liczba podpisów przypadających na dane państwo zależy od jego potencjału ludnościowego (w przypadku Polski 38 160). Według stanu na 25.02.2026 r. zarejstrowano łącznie 127 inicjatyw; Komisja Europejska udzieliła jak dotąd odpowiedzi na 11 z nich. Spośród czterech inicjatyw otwartych obecnie do składania podpisów największe poparcie ma wezwanie do całkowitego zawieszania układu stowarzyszeniowego UE – Izrael: 492 820 podpisów, natomiast najmniejsze wzywająca do wstrzymania importu z Rosji do UE a tym samym wsrzymania finansowania rosyjskiej agresji: łącznie 814 podpisów. (EIO)

Jakkolwiek może się wydawać, że EIO umożliwia prowadzenie dialogu obywatelskiego w sposób niejako spontaniczny, bez wykorzystywania struktur zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, w rzeczywistości poszczególne inicjatywy nie mogą funkcjonować bez organizacyjnego i ideowego wsparcia ze strony organizacji obywatelskich (por. García 2023, 58n).

EKES popularyzuje EIO w szczególności poprzez doroczny Dzień Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, od 2024 roku w ramach Tygodnia Społeczeństwa Obywatelskiego. Ponadto w ramach EKES-u działa specjalna grupa robocza (ad hoc) ds. EIO. (EESC 2024 37-38) Niektórzy badacze postulują nawet jeszcze ściślejsze związanie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej z EKES-em. (Organ 2021, 51)

Last but not least, specyficzną i dobrze zorganizowaną strukturą dialogu Komitetu z (wyłącznie) organizacjami społeczeństwa obywatelskiego działającymi na poziomie unijnym

jest Grupa Łącznikowa EKES – europejskie organizacje i sieci społeczeństwa obywatelskiego (Liaison Group). Grupa Łącznikowa została powołana w 2004 roku i składa się z 22 członków EKES-u ze wszystkich trzech grup: I, II i III, sprawujących kierownicze funkcje w Komitecie oraz – według stanu na 25.02.2026 – 47 reprezentantów najważniejszych organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających na poziomie unijnym (bez zrzeszeń pracodawców i związków zawodowych). Współprzewodniczącymi Grupy Łącznikowej są: wybrany przez te organizacje ich reprezentant oraz każdorazowy przewodniczący EKES-u. „ „ Jest ona pomostem między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a instytucjami europejskimi. Umożliwia dialog obywatelski i promuje demokrację uczestniczącą. Dzięki tej platformie społeczeństwo obywatelskie może omawiać kwestie unijne i procesy decyzyjne oraz wywierać na nie wpływ (zgodnie z postanowieniami art. 11 TUE). Grupa angażuje się w organizację wspólnych inicjatyw i wydarzeń oraz wysłuchań, konferencji i warsztatów na tematy będące przedmiotem wspólnego zainteresowania. Najważniejszym corocznym wydarzeniem są Dni Społeczeństwa Obywatelskiego organizowane wspólnie z EKES-em.” (EKES 2025) Grupa Łącznikowa pełni również funkcję „platformy horyzontalnego dialogu obywatelskiego, oferując europejskim sieciom i organizacjom przestrzeń do wymiany poglądów, koordynacji w zakresie wspólnych priorytetów i budowania synergii między sektorami.” (Dell’Aquila et al. 2025, 16)

EKES pozostaje też w ścisłym kontakcie z jego odpowiednikami na szczeblu krajowym – występującymi pod różnymi nazwami i w różnych formach organizacyjnych (w przypadku Polski są to dwa organy: Rada Dialogu Społecznego i Rada Działalności Pożytku Publicznego). Rok w rok organizowane jest wspólne posiedzenie przewodniczących i sekretarzy generalnych (lub ich odpowiedników) tych organów. Celem tych spotkań jest przede wszystkim wymiana informacji o aktualnych wyzwaniach dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego w różnych państwach członkowskich i na poziomie UE. (EESC 2024, 39)

Na gruncie powyższych rozważań uprawniona jest konkluzja dotycząca dualnego charakteru Komitetu: EKES jest z jednej strony stosunkowo sprawnie działającym, traktatowo umocowanym organem doradczym Unii Europejskiej ze wszystkimi konsekwencjami prawnymi z tego wynikającymi, w tym koniecznością bezwarunkowego przestrzegania standardów procesu legislacyjnego UE, z drugiej zaś strony szeroko otwartym forum dialogu, zarówno obywatelskiego jaki i społecznego. W przekonaniu Autora tego

opracowania dopiero splot tych dwóch funkcji zapewnia wysoką jakość zarówno doradzania instytucjom unijnym jak i prowadzenia obu dialogów na poziomie europejskim.

7. Krytyka funkcjonowania EKES-u

Również ze względu na fakt, że Komitet stanowi unikalne interakcyjne forum obu dialogów: społecznego i obywatelskiego, nie pozbawione związanych z tą skomplikowaną funkcją wad, pojawiają się głosy krytyczne dotyczące funkcjonowania EKES-u, zwłaszcza zarzucające mu niską efektywność w relacji do stojących do dyspozycji środków budżetowych.

Liczne głosy krytyki ze strony środowisk naukowych najbardziej syntetycznie, a zarazem w umiarkowany sposób ujmuje Davor Jančić, pisząc, że nie wiadomo „czy ten Komitet mógłby i powinien stać się bardziej znaczącym aktorem sprawowania rządów w UE w celu ponownego nawiązania kontaktu obywateli z procesem stanowienia prawa UE." (Jančić 2023, 25).

Głosy krytyczne, postulujące nawet likwidację EKES-u pojawiają się począwszy od lat 80-tych dwudziestego wieku i to nawet ze strony poszczególnych posłów do Parlamentu Europejskiego, który chronologicznie jest zresztą „młodszym bratem" EKES-u, z korzeniami sięgającymi do 1962 roku (rodziny się nie wybiera…). Okazją do tego zdają się być zwłaszcza kolejne jubileusze istnienia EKES-u, począwszy od 50-lecia obchodzonego w 2008 roku (Eisele 2008, 87).

W publicystycznej krytyce EKES-u przodowało kilka lat temu czasopismo POLITICO poprzez szereg publikacji, w tym najbardziej spektakularną w 2020 roku pod wyrazistym tytułem „The EU's €140M 'zombie committee' faces pressure to reform", w której określono Komitet mianem „żywego trupa". (Burchard 2020)

Na gruncie polskim krytyczną względem EKES-u pracę opublikował w 2015 roku prof. Leszek Graniszewski z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Opisuje on Komitet wprawdzie jako "zarówno forum dialogu trójstronnego, jak i szerszą instytucjonalną platformę, która ma reprezentować zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w unijnym procesie decyzyjnym". (Graniszewski 2015, 68) Jednak, zdaniem tego autora, pozycji Komitetu, jako instytucji deliberacji nie sprzyjają zbyt mały zakres kompetencji i autonomii a także trudności w konsensualnym uzgadnianiu opinii, w wyniku

czego są one często ogólnikowe i niespójne wewnętrznie (ibidem, 69, 74, 75) Graniszewski słusznie zauważa, że wyrazem osłabienia 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." (ibidem, 75) Autor ten słusznie podnosi, że trudności te, potęgowane poprzez wielobiegunowość i sprzeczność interesów Grup, negatywnie wpływają na efektywność prac Komitetu, przy czym do tradycyjnych podziałów między przedstawicielami zrzeszeń pracodawców i związków zawodowych dochodzi nieufność obu tych Grup wobec Grupy organizacji społeczeństwa obywatelskiego, 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." (ibidem, 75)

NB. Najnowszym przykładem ilustrującym istotę większości kontrowersji pomiędzy sojuszem pracodawców i związków zawodowych w EKES-ie a większością członków Grupy III jest debata wokół i głosowanie opinii EKES-u dotyczącej przeglądu dyrektywy w sprawie opodatkowania wyrobów tytoniowych podczas posiedzenia plenarnego 18 lutego 2026 r. (sygnatura ECO 805). Podczas, gdy członkowie Grup I i II głosowali en bloc za opinią znacznie osłabiającą radykalne propozycje Komisji Europejskiej (ze względu na interesy przemysłu tytoniowego oraz zatrudnionych tam pracowników), duża część członków Grupy III próbowała (nieskutecznie) pozyskać poparcie Komitetu dla pierwotnej propozycji Komisji, wskazując na niebezpieczeństwa dla zdrowia oraz uzależnienia związane z konsumpcją wyrobów tytoniowych, a także na rosnące koszty leczenia osób uzależnionych. (EESC 2026)

W odpowiedzi na głosy krytyki Komitet podjął w ostatnich trzech latach energiczne wysiłki zmierzające do poprawy „wydajności pracy" administracji i wprowadzenia zarządzenia jakością w kluczowych procesach. Ponadto wprowadzono nowy, zwięzły format opinii odnoszących się do konkretnych propozycji legislacyjnych, zawierający konkretne poprawki do tekstów propozycji.

Pamiętając o tym, że opinie Komitetu, nawet sporządzone w ramach konsultacji obligatoryjnej, nie są prawnie wiążące, można wymienić trzy czynniki, od których zależy *polityczna* efektywność Komitetu tj. wielkość jego wpływu efekt procesu legislacyjnego i kształtowanie pomyslnych z punktu widzenia społeczno-gospodarczego warunków brzegowych w UE:

(1) jakość i terminowość wydawanych opinii,

(2) prowadzenie dialogu z przedstawicielami instytucji europejskich jeszcze w trakcie sporządzania projektów opinii oraz

(3) zaangażowanie poszczególnych członków Komitetu i organizacji, które ich do Komitetu zaproponowały w nieformalną promocję stanowisk EKES-u. (por. Jančić 2023, 25)

Dla Autora tego opracowania nie ulega jednak kwestii, że najważniejszym czynnikiem efektywności politycznej Komitetu jest stopień zaangażowania jego poszczególnych członków pracujących nad opinią na wszystkich etapach sporządzania opinii oraz w ramach follow-up.

8. Implementacja doświadczeń EKES-u w prowadzeniu dialogu na szczeblu państw członkowskich i regionów

Zdaniem Autora tego opracowania ramy organizacyjne i procedury stworzone przez EKES w zakresie dialogu zarówno obywatelskiego jak i społecznego mogłyby stanowić dobry przykład w zakresie prowadzenia dialogu na poziomie krajowym i regionalnym. W kilku państwach członkowskich Unii Europejskiej – we Francji czy w Irlandii (Agostinelli et al. 2023, 12-18), ale również na przykład w Bułgarii – istnieją zresztą podobne struktury mieszanego dialogu społeczno-obywatelskiego na poziomie krajowym i częściowo regionalnym. Przoduje tu niewątpliwie Rada Ekonomiczno-Społeczno-Ekologiczna Republiki Francuskiej, która jest organem konstytucyjnym o dużych uprawnieniach wychodzących poza udział w procesie konsultacji liczącym 175 członków, z czego 52 reprezentuje związki zawodowe, 52 przedsiębiorców, rolników, rzemieślników, wolne zawody, wzajemnościowe towarzystwa ubezpieczeniowe i izby doradcze, 45 organizacje działające w zakresie spójności terytorialnej i społecznej oraz innych zakresach działania społeczeństwa obywatelskiego oraz 26 – organizacje ochrony przyrody i środowiska. (Agostinelli et al. 2023, 13-14)

Należy jednak zdawać sobie sprawę z poważnej bariery o charakterze finansowo-organizacyjnym. Członkowie EKES-u, podobnie jak – w Polsce – członkowie Rady Dialogu Społecznego, Rady Działalności Pożytku Publicznego, czy też ich wojewódzkich i lokalnych odpowiedników pracują wprawdzie społecznie. Są jednak „obsługiwani" przez pracowników etatowych w proporcji ponad dwóch pracowników etatowych na jednego członka. Pociąga to oczywiście za sobą znaczne koszty. I tak, budżet

EKES-u w roku 2024 wyniósł około 165 milionów EUR (Parlament Europejski 2025, 6); przy czym jedynie 12,72% tego budżetu zostało wydatkowane na koszty funkcjonowania członków Komitetu (głównie koszty dojazdów na posiedzenia i diety), pozostała kwota przypadała na koszty personelu merytorycznego i technicznego, tłumaczeń, utrzymania budynków i infrastruktury technicznej.

Tego rodzaju struktura wsparcia organizacyjnego dla pracujących wolontarystycznie członków tak różnorodnego organu doradczego na poziomie europejskim jest prawdopodobnie niezbędna z punktu widzenia kultury dialogu i jego rezultatów, może jednak okazać się zbyt kosztowna dla budżetów publicznych – nawet jeśli koszty na poziomie krajowym czy regionalnym będą zdecydowanie niższe ze względu na brak konieczności przekładów dokumentów i tłumaczeń ustnych.

Nie powinno to jednak zdaniem autora niniejszego opracowania zniechęcać do prób tworzenia bardziej uniwersalnych forów dialogu, zawierających zarówno dialog społeczny jak i obywatelski na poziomie krajowym, regionalnym czy lokalnym. Można sobie przykładowo wyobrazić proces, na początku którego organizowane będą wspólne posiedzenia Rady Dialogu Społecznego z Radą Działalności Pożytku Publicznego, czy też Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego z Wojewódzkimi Radami Działalności Pożytku Publicznego, następnie tworzenie wspólnych komisji problemowych do rozpatrywania konkretnych kwestii, a na koniec – krok po kroku – tworzenie nowych rozwiązań prawno-organizacyjnych z udziałem partnerów społecznych i pozostałych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Przykład EKES-u pokazuje, zdaniem autora opracowania, że warto pójść tą drogą.

Bibliografia

Agostinelli, D.; Klakla J.B.; Kulesa A.; Wacław, M.; Zubel, K.: Making the EESC the facilitator and guarantor of participatory democracy activities, including structured dialogue with civil society organisations and citizens' panels (EESC study) 2023 ISBN: 978-92-830-6208-0 doi: 10.2864/730513 https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-23-654-en-n.pdf 29.10.2025 r.

Bertelsmann Stiftung: European Citizens' Panel on the future of Europe – Evaluation Report https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/224-2018_BST_Evaluationsberich_Citizens_Panel_final.pdf 2018

Burchard von der, H.: The EU's €140M 'zombie committee' faces pressure to reform, w: politico.eu z 20.10.2020 r. https://www.politico.eu/article/the-eu-zombie-committee/

Dell'Aquila, M.; Grabova, O.; Kostylew, M.; Mizsei, B.; Pőcze, J.; Yeung, T.: Mapping civil dialogue practices in the EU institutions (EESC study) 2025 ISBN: 978-92-830-6792-4 doi: 10.2864/6192373 https://cdn.ceps.eu/2025/08/qe-01-25-020-en-n.pdf 29.10.2025 r.

Eisele, G.: Towards Visibility and Representativeness? – Perspectives of the European Economic and Social Committee in: Freise, Matthias (ed): European Civil Society on the Road to Success? Baden-Baden 2008

European Economic and Social Committee: Annual Activity Report 2024 (EESC 2024) https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/2025-07/eesc_aar-2024_7.7.2025-sealed-ts.pdf

European Economic and Social Committee: Opinion ECO 805 (EESC 2026) https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/revision-tobacco-taxation-directive oraz https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/eesc-supports-revision-tobacco-taxation-directive

European Economic and Social Committee: Organised civil society's vision for the future of Europe, 2022 (EESC 2022) https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-07-22-650-en-n.pdf

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, opinia przyjęta dnia 15.02.2024 r.: „Wzmocnienie dialogu obywatelskiego i demokracji uczestniczącej w UE: kierunki działań"

(EKES 2024) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202402481 29.10.2025 r.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, strona internetowa i prezentacja ogólna Power Point z 2025 roku (EKES 2025) https://www.eesc.europa.eu/pl/o-komitecie

García, L.B.: Understanding the Unstable Frames of Citizen Participation in the EU – The Field Effect, Public Sphere and Governance Functions, in: Jančić, D. (ed): The Changing Role of Citizens in EU Democratic Governance, Oxford, London, Dublin 2023

Graniszewski, L.: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny Unii Europejskiej – organ reprezentacji funkcjonalnej czy instytucja fasadowa? w: Przegląd Europejski Nr 3 (37), 2015

https://www.researchgate.net/publication/342542232_Europejski_Komitet_Ekonomiczno-Spoleczny_Unii_Europejskiej_-_organ_reprezentacji_funkcjonalnej_czy_instytucja_fasadowa/link/623c82088f081a732fbaa096/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19 25.10.2025 r.

Jančić, D.: The Institutionalisation of Citizens in the EU, in: Jančić, D. (ed): The Changing Role of Citizens in EU Democratic Governance, Oxford, London, Dublin 2023

Komisja Europejska: Europejska Inicjatywa Obywatelska (EIO) https://citizens-initiative.europa.eu/_pl

Organ. J.: Direct Citizen Participation in the EU Democratic System in: Alemanno, A.; Organ, J. (ed): Citizen Participation in Democratic Europe: what next for the EU? London, New York 2021

Papadakis, K.: Global Framework Agreements – Bridging Social Dialogue and Civil Dialogue? in: De Munck, J.; Didry, C.; Ferreras, I.; Jobert, A. (eds): Renewing Democratic Deliberation in Europe – The Challenge of Social and Civil Dialogue, Brussels 2012

Parlament Europejski: Projekt sprawozdania w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2024, sekcja VI – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z dnia 15.12.2025 r. sygn. Akt 2025/2151(DEC) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CONT-PR-778063_PL.pdf

Protokół (nr 7) do TUE / TFUE w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej (Protokół) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12008E/PRO/07

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT

Traktat o Unii Europejskiej (TUE)
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT

Zacharzewski, A.: Citizen Participation and the Future of Europe in: Alemanno, A.; Organ, J. (ed): Citizen Participation in Democratic Europe: what next for the EU? London, New York 2021

Wykaz skrótów

CCMI	Commission consultative des mutations industrielles (Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemyśle)
CoFoE	Conference on the Future of Europe (Konferencja o Przyszłości Europy)
ECI	European Citizens' Initiative (Europejska Inicjatywa Obywatelska)
EIO	Europejska Inicjatywa Obywatelska
EKES	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny
EUR	euro
EUR-Lex	oficjalny portal prawa europejskiego
M	milion
PE	Parlament Europejski
TFUE	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska