

Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych¹

Francja

Marta Danielczuk

Francja jest republiką o systemie parlamentarno-prezydenckim, z Konstytucją przyjętą w referendum w 1958 r.² Głową państwa jest Prezydent wybierany w wyborach powszechnych na 5-letnią kadencję. Ma on szerokie uprawnienia w zakresie władzy wykonawczej i ustawodawczej. Władza ustawodawcza należy do dwuizbowego parlamentu: Zgromadzenia Narodowego i Senatu. Władzę wykonawczą sprawuje rząd z Premierem na czele. Do naczelnich organów państwowych należy też Rada Konstytucyjna, która czuwa nad przebiegiem wyborów, referendum oraz kontroluje zgodność ustaw i dekretów z Konstytucją. Republika Francuska³ oraz 8 niepodległych państw afrykańskich, byłych kolonii francuskich⁴ tworzy Wspólnotę Francuską, której głową jest Prezydent Francji.⁵

Tradycje demokracji bezpośredniej we Francji mają swoje korzenie w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, kiedy to w prawie wprowadzono referendum oraz inicjatywę ludową oraz zaczęły powstawać kluby i stronnictwa polityczne. W 1791 r. uchwalono Konstytucję⁶, która bazowała, podobnie jak zawarta w Konstytucji jako akt wstępny *Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela*, na założeniach myśli Oświecenia. Wprowadzała we Francji monteskiuszowski trójpodział władzy. Władzę ustawodawczą miało sprawować Zgromadzenie Prawodawcze, zwane potocznie Legislatywą. Deputowanych Legislatywy, a także sędziów, biskupów, proboszczów czy urzędników wybierano w wyborach (co 2 lata). W wyborach nie mogli brać udziału obywatele poniżej 25 roku życia, kobiety i obywatele nieposiadający żadnej własności (chodziło głównie o żebraków). Konstytucja powszechnie wprowadzała wybory jako sposób obsadzania stanowisk.

1. Ścieżka legislacyjna

Zarówno Konstytucja z 1958 r., jak i regulaminy obu izb przyznają parlamentarzystom prawo występowania z inicjatywą ustawodawczą. Cechą charakterystyczną systemu francuskiego jest jednak silna pozycja rządu, który ma znacznie większe uprawnienia w zakresie inicjatyw ustawodawczych i dominuje na każdym etapie procesu legislacyjnego. Władza wykonawcza korzysta nie tylko ze swoich konstytucyjnych przywilejów, ale także posiada liczniejszy, wyspecjalizowany personel i może uzyskać wsparcie różnych instytucji przy pracy nad

¹ Niniejsze opracowanie stanowi część raportu pt. „Dobre rządzenie poprzez wkład społeczny. Najlepsze praktyki prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Rekomendacje dla Polski”, który zostanie opublikowany na zakończenie projektu „DOBRE RZĄDZENIE POPRZEZ WKŁAD SPOŁECZNY.

Zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w procesie legislacyjnym.” współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

² Konstytucja V Republiki Francuskiej z 1958 r. Pełny tekst (fr.) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html>

³ W tym: metropolia, departamenty i terytoria zamorskie

⁴ Czad, Dżibuti, Gabon, Komory, Kongo, Madagaskar, Republika Środkowoafrykańska i Senegal

⁵ <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=4574121>

⁶ Pełny tekst (fr.) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>

projektem. Większość ustaw jest inicjowanych przez Premiera, któremu przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej.⁷

1.1. Poziom krajowy

Proces prac nad projektem ustawy różni się w zależności od tego, czy miał swój początek w rządzie, czy w parlamencie. Projekty rządowe opracowywane są w odpowiednich ministerstwach, a następnie przedkładane przez Biuro Premiera w **Radzie Stanu** (*Conseil d'Etat*), która stanowi najważniejsze ciało konsultacyjne. Rada jest zwoływana przez rząd do rozpatrywania projektów ustaw i dekrétów rządowych oraz wydawania opinii w zakresie przedstawionych regulacji. Opinia Rady nie jest prawnie wiążąca i nie jest podawana do wiadomości publicznej, ani też przekazywana parlamentowi. Po zapoznaniu się z jej uwagami, projekt ustawy zostaje formalnie przyjęty przez rząd, a następnie przedłożony parlamentowi przez właściwego ministra.

Przed skierowaniem do zaopiniowania przez Radę Stanu, wszystkie projekty ustaw o charakterze społecznym i gospodarczym muszą być przedstawione **Radzie Ekonomiczno-Społecznej – RES** (*Conseil Economique et Social*). W przypadku pozostałych ustaw oraz parlamentarnych wniosków ustawodawczych, rząd decyduje, czy skierować projekt do Rady. Opinie RES, chociaż przekazywane do rządu i do parlamentu, nie są wiążące.

Wnioski ustawodawcze (tzw. *propositions*), czyli projekty parlamentarne, mogą zostać złożone przez deputowanych lub senatorów podczas sesji ustawodawczych.

Zgodnie z Konstytucją, wszystkie przedłożone projekty ustaw umieszczone w porządku obrad stają się przedmiotem prac komisji parlamentarnej. Zazwyczaj przewodniczący komisji powołuje sprawozdawcę, który przygotowuje raport wraz z rekomendacjami. Sprawozdawca komisji jest osobą kluczową dla procesu prac nad ustawą, ponieważ może on konsultować projekt ze wszystkimi, którzy jego zdaniem mogą być pomocni przy opracowywaniu raportu komisji. Zazwyczaj sprawozdawca kontaktuje się z administracją, osobami indywidualnymi, grupami interesu i stowarzyszeniami, które bezpośrednio są zainteresowane rozpatrywanymi zagadnieniami. Komisje organizują przesłuchania, aby przedstawiciele grup reprezentujących interes publiczny, a także interesy poszczególnych środowisk mogli złożyć oświadczenia. Chociaż przesłuchania nie są zagwarantowane konkretnymi regulacjami, należą do tradycji parlamentarnej.

Ponadto każdy członek Zgromadzenia Narodowego lub Senatu jest upoważniony do wniesienia poprawki, pod warunkiem, że nastąpi to w ciągu 4 dni od daty oficjalnego złożenia pisma w parlamencie. Poprawki te są kolejno rozpatrywane przez sprawozdawcę właściwej komisji. Rząd na mocy uprawnień konstytucyjnych może zawetować wszystkie poprawki zgłoszone poza posiedzeniami komisji.

Po zakończeniu opracowywania sprawozdania przez komisję projekt ustawy jest poddawany debacie plenarnej w izbie, w której został złożony. Projekty ustaw przyjmowane są większością głosów w obu izbach parlamentu.

⁷ Biedrzycka U., Saffer A.P., Zieliński M., *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza oraz propozycje rekomendowane przez Zespół ds. Lobbyingu przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu*, USAID/GEMINI - PEDS Project, Warszawa, wrzesień 1996.

Aby zyskać status obowiązującego prawa, projekt przyjęty przez parlament musi zostać podpisany przez Prezydenta. Prezydent może jednak skierować projekt do **Rady Konstytucyjnej** w celu zbadania konstytucyjności ustawy. Prezydent ma także prawo skierowania ustawy do ponownego rozpatrzenia przez parlament i wówczas prace nad projektem toczą się od początku.⁸

1.2. Poziom regionalny

Od początku lat 80. Francja kontynuuje proces decentralizacji⁹, mający na celu przekazanie większej władzy z urzędów centralnych do regionów. Cały kraj jest podzielony na departamenty (fr. *département*), odpowiadające polskim powiatom. W każdym z nich władzę z ramienia rządu sprawuje prefekt. Część uprawnień administracyjnych oraz nadzór nad pewnym wycinkiem spraw podatkowych przekazano w wyniku decentralizacji politykom lokalnym. W marcu 1986 roku pierwszy raz odbyły się bezpośrednie wybory do lokalnych rad regionalnych.

W latach 60. i 70. władze francuskie doszły do wniosku, że w związku ze znacznymi utrudnieniami w planowaniu strategicznym, podział na departamenty jest niewystarczający. Dlatego powołano do życia 22 nowe regiony administracyjne (*régions*), które składają się z od dwóch do ośmiu departamentów.

Podstawową rolę w regionie pełni **Rada Regionalna** (*Conseil Régional*), która oprócz ogólnych kompetencji regulowania w drodze uchwał podstawowych spraw regionu, odpowiada m.in. za kwestie prowadzenia polityki rozwoju regionalnego (w tym uchwalanie strategii rozwoju). Rada Regionalna powołuje komisję stałą, na czele z przewodniczącym i wiceprzewodniczącymi, na których delegowana jest większość uprawnień z zakresu zarządzania regionem.¹⁰

1.3. Poziom lokalny

Gminy są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego we Francji. Obecnie istnieje około 36 300 gmin, a ich liczba uległa nieznacznym wahaniom na przestrzeni lat. Typowa francuska gmina jest mała – około 22 500 gmin liczy co najwyżej 500 mieszkańców, a około 200 gmin ma nie więcej niż 100 mieszkańców. Zdarzają się również gminy mniejsze. Z drugiej strony, w związku z przyznaniem wszystkim miastom takiego samego statusu w strukturze terytorialnej państwa, 40 gmin liczy ponad 100 000 mieszkańców. Dopiero ustawa z 1971 r.¹¹ nadała szczególny status trzem największym miastom: Paryżowi, Marsylii i Lyonowi¹².

Podstawowym atrybutem samodzielności samorządów lokalnych jest wyposażenie ich w osobowość prawną oraz dodatkowe gwarancje konstytucyjne i ustawowe. Są to:

⁸ Biedrzycka U., Saffer A.P., Zieliński M., *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza oraz propozycje rekomendowane przez Zespół ds. Lobbyingu przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu*, USAID/GEMINI - PEDS Project, Warszawa, wrzesień 1996.

⁹ Reforma o decentralizacji z 1982 r. Pełny tekst (fr.) <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/loi-decentralisation-du-2-mars-1982.html>

¹⁰ *Samorządowa demokracja partycypacyjna. Najlepsze praktyki konsultacji prawa samorządowego z partnerami społecznymi. Wartości i zasady rzetelnych konsultacji*, Praca zbiorowa pod red. M. Bąka i P. Kulawczuka, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa, 2007.

¹¹ Ustawa nr 71-588 z dn. 16 lipca 1971 r.

¹² Miasta te są podzielone na dzielnice.

niezależność organizacyjno-funkcjonalna (brak podporządkowania organom administracji centralnej, jak i brak prawnych zależności pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu), decyzyjna (kompetencja ogólna we wszystkich sprawach dotyczących danej wspólnoty lokalnej – na zasadzie subsydiarności¹³) oraz finansową (gwarantowane przez państwo środki odpowiednie do zakresu prawnie powierzonych zadań)¹⁴.

W gminach/miastach (*communes/villes*) organem stanowiącym jest **Rada Gminy** (*Conseil Municipal*), która dysponuje przyznaną ustawowo kompetencją generalną do „regulowania wszystkich spraw wspólnoty”. W praktyce sprowadza się to m.in. do uchwalania budżetu, zarządzania majątkiem gminnym, tworzenia i likwidowania służb i usług komunalnych. Organem wykonawczym jest mer (*maire*) wybierany przez radnych z ich grona. Mer jest zarazem przedstawicielem Państwa w gminie, dlatego odpowiada również za wykonanie, na terytorium podległym jego władzy, aktów ustawodawczych i rozporządzeń centralnych.

Na poziomie wyższym (departamentów) podstawowym organem administracji samorządowej jest **Rada Generalna** (*Conseil Général*). Przewodniczący rady (*président du conseil*) jest odpowiedzialny za zarządzanie wszystkimi sprawami departamentu i rozporządzanie wydatkami budżetowymi. Do podstawowego zakresu kompetencji departamentu zaliczone zostały: pomoc społeczna, edukacja na poziomie gimnazjów, infrastruktura edukacyjna i transportowa, ochrona środowiska naturalnego i zagospodarowanie obszarów wiejskich, rozwój gospodarczy i promocja turystyki, kultura i dziedzictwo narodowe, polityka mieszkaniowa, a także badania naukowe.¹⁵

2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji

2.1. Poziom krajowy

Wszyscy obywatele Francji mają wpływ na legislację poprzez **referendum ogólnokrajowe**, któremu Konstytucja V Republiki Francuskiej nadała znaczącą rolę w systemie prawnym państwa. W dużej mierze wynika to z przyjętego systemu organów państwowych, który w założeniu miał się opierać na przewadze egzekutywy. Referendum miało stać się instrumentem osłabiającym pozycję parlamentu, poprzez możliwość odwołania się egzekutywy do ludu, z pominięciem samej legislatury. Na podstawie przepisów Konstytucji wyróżnić można kilka rodzajów referendum: pierwszym jest obligatoryjne referendum konstytucyjne¹⁶, które ma charakter zatwierdzający zmiany w Konstytucji, uchwalone przez parlament. Drugim z referendów przewidzianych we Francji jest fakultatywne referendum ustawodawcze. Stwarza ono możliwość uchwalania ustaw bezpośrednio przez suwerena z pominięciem legislatury, co oznacza występowanie we Francji ustaw referendalnych. O przeprowadzeniu referendum decyduje Prezydent.

Konstytucja określa charakter ustaw, które mogą być regulowane przez ustawy referendalne. Projekty takie mogą dotyczyć organizacji władz publicznych, reform dotyczących polityki

¹³ Zgodnie z tą zasadą najszersze kompetencje, podobnie jak w Polsce, ma gmina – ich zakres zmniejsza się na wyższych stopniach podziału administracyjnego.

¹⁴ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/libre-administration-collectivites-territoriales-principes-limites.html>

¹⁵ *Samorządowa demokracja partycypacyjna. Najlepsze praktyki konsultacji prawa samorządowego z partnerami społecznymi. Wartości i zasady rzetelnych konsultacji*, Praca zbiorowa pod red. M. Bąka i P. Kulawczuka, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa, 2007.

¹⁶ art. 89 Konstytucji V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.

gospodarczej lub społecznej narodu oraz służb publicznych uczestniczących w ich realizacji, a ponadto projektów ustaw przewidujących upoważnienie Prezydenta do ratyfikacji traktatu, który nie jest sprzeczny w Konstytucję, a miałyby wpływ na funkcjonowanie instytucji w niej przewidzianych. Zakres ustaw referendalnych jest więc bardzo szeroki z uwagi na ogólność konstytucyjnych regulacji, pozwalających na szeroką interpretację. Można stwierdzić, że wszystkie kwestie odnoszące się do spraw społecznych czy ekonomicznych mogą być normowane właśnie w ten sposób.¹⁷

Obserwując praktykę wykorzystania referendum ogólnokrajowego we Francji należy uznać, że w ostatnim czasie jej stosowanie ograniczone zostało praktycznie do referendum w sprawach europejskich. W sumie w okresie V Republiki referendum wykorzystane było dziewięć razy. Niestety stałą tendencją jest malejące zainteresowanie wyborców udziałem w referendum, o czym świadczy fakt, że w ostatnim referendum konstytucyjnym absencja sięgnęła prawie 70%.¹⁸

Francuski system instytucjonalny dostarcza licznym grupom interesu wielu okazji do wywierania nacisku na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego. Ma to miejsce w szczególności w stosunku do Sekretariatu Generalnego Rządu, Komisji Międzyministerialnej, ciał doradczych (Rady Stanu i Rady Ekonomiczno-Społecznej) oraz członków parlamentu.

Kluczowym etapem w procesie podejmowania decyzji na poziomie krajowym są spotkania **Komisji Międzyministerialnych**¹⁹ prowadzone przez Premiera, w których uczestniczą niektórzy ministrowie i wysokiej rangi urzędnicy państwowi. Posiedzenia te zwołuje się w celu przedyskutowania poszczególnych zagadnień. Dla przedstawicieli środowisk gospodarczych oraz innych grup mogą stanowić one okazję do zwrócenia uwagi rządu na ich problemy i oczekiwania. W związku z tym, uczestniczący w spotkaniach komisji urzędnicy państwowi z odpowiednich departamentów ministerialnych znajdują się w centrum zainteresowania grup interesu, próbujących wpłynąć na kształt przyszłej regulacji prawnej.

Komisje międzyministerialne w zależności od przedmiotu obrad mogą być zwoływane doraźnie i jednorazowo albo też powoływane przez Premiera jako osobna instytucja, obradująca regularnie i zajmująca się konkretną sprawą przez dłuższy czas. O składzie komisji i udziale w niej partnerów społecznych decyduje Premier w zależności od rozpatrywanego zagadnienia. W obradach często uczestniczą przedstawiciele organizacji pozarządowych. Przykładem jest powstała w kwietniu 1982 roku Komisja Międzyministerialna ds. Młodzieży²⁰, która wznowiła swoje działanie w 2009 roku po 18 latach zawieszenia. W pierwszych po długiej przerwie obradach, poza ministrami (m.in. edukacji, szkolnictwa wyższego, mieszkalnictwa, sprawiedliwości i spraw europejskich), wzięli udział przedstawiciele organizacji młodzieżowych, społeczności lokalnych i władz regionalnych. Sprawozdanie z obrad zostało następnie przekazane do wiadomości publicznej podczas konferencji prasowej.

¹⁷ art. 11 Konstytucji V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.

¹⁸ Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk, 2009.
http://books.google.pl/books?id=06sr8GkMp08C&printsec=frontcover&source=gbs_v2_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

¹⁹ Z fr. *Comité interministériel* (tłum. własne)

²⁰ Z fr. *Le Comité interministériel pour la jeunesse* (tłum. własne) <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/le-comite-interministeriel-pour-la-jeunesse>

Przedstawiciele organizacji gospodarczych zwracają się często również do członków **Rady Stanu** w sprawach dotyczących poszczególnych poprawek i obowiązywania określonych regulacji. Kontakty te są wykorzystywane jako źródło informacji pozwalające członkom Rady poznać problemy, z którymi boryka się sektor państwowy i prywatny.

Jedyną oficjalną instytucją, w skład której wchodzi także przedstawiciele sektora prywatnego jest wspomniana wcześniej Rada Ekonomiczno-Społeczna - RES, której większość (163 członków) desygnowanych jest przez organizacje społeczne i gospodarcze, a jedynie 63 członków przez rząd.

Poza zapisami obligującymi do konsultacji określonych ustaw z RES, istnieją dodatkowe mechanizmy wzmacniające pozycję Rady. Na przykład rząd może formalnie wyznaczyć członków RES do specjalnych misji lub może konsultować się z nimi nieoficjalnie. Ponadto członkowie Rady składają oświadczenia przed komisjami parlamentarnymi lub bezpośrednio przedstawiają swoje stanowisko przed izbą w pełnym składzie. RES może w pewnych przypadkach zwrócić uwagę rządu na własne propozycje legislacyjne.

Na wniosek deputowanych, senatorów lub ich pracowników, w konsultacjach mogą brać udział zarówno grupy działające w interesie publicznym, jak również reprezentujące poszczególne środowiska. Komisje parlamentarne kontaktują się z przedstawicielami społeczeństwa bezpośrednio zainteresowanymi omawianymi zagadnieniami.²¹

2.2. Poziom regionalny

Na poziomie regionalnym w 1992 r. utworzony został analogiczny do RES organ konsultacyjny – **Regionalna Rada Ekonomiczno-Społeczna** (*Conseil Economique et Social Régional*). W jej skład wchodzi od 40 do 110 członków (w zależności od wielkości rady regionalnej), desygnowanych przez właściwe im instytucje, np. izby handlowe, w ramach czterech kolegiów²²:

- 1) przedsiębiorstwa i stowarzyszenia przedsiębiorców – 35% składu;
- 2) organizacje związkowe pracowników – 35% składu;
- 3) organizacje społeczne uczestniczące w życiu regionu (zrzeszenia, stowarzyszenia itp.) – 25%;
- 4) eksperci z zakresu rozwoju regionalnego – 5%.

Jako organ konsultacyjny, rada przedstawia stanowiska w sprawach polityki władz regionalnych. Obligatoryjne jest zasięgnięcie jej opinii, w przypadku rozstrzygnięć związanych z: wdrażaniem w regionie narodowego planu rozwoju, opracowywaniem wszystkich regionalnych dokumentów planistycznych, tworzeniem dokumentów budżetowych oraz przyjmowaniem ogólnych założeń w poszczególnych dziedzinach polityki regionu. Oprócz tego przewodniczący rady regionalnej może wystąpić do rady w każdej sprawie, będącej przedmiotem debaty, a rada społeczno-ekonomiczna może również z własnej inicjatywy wydawać zalecenia i opinie w zakresie wszystkich spraw związanych z regionem.

²¹ Biedrzycka U., Saffer A.P., Zieliński M., *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza oraz propozycje rekomendowane przez Zespół ds. Lobbyingu przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu*, USAID/GEMINI - PEDS Project, Warszawa, wrzesień 1996.

²² <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/acteurs/region/quel-est-role-du-conseil-economique-social-regional-cesr.html>

2.3. Poziom lokalny

Obserwując francuski model demokracji bezpośredniej, zwłaszcza na poziomie lokalnym, nie sposób pominąć roli, jaką odgrywa bezpośredni udział mieszkańców w kontaktach z decydentami. Władze lokalne tworzą liczne instytucje i narzędzia ułatwiające komunikację na linii obywatel-władza, a mieszkańcy chętnie z tych ułatwień korzystają, angażując się w sprawy swojej społeczności lokalnej. Etap organizacji pozarządowych, jako reprezentanta interesów mieszkańców, jest tu często pomijany, ponieważ władza wychodzi z założenia, że bezpośredni kontakt z obywatelami daje lepsze efekty. Zorganizowane formy reprezentowania interesów mieszkańców są więc mniej popularne na poziomie lokalnym.

Uregulowanie instytucji umożliwiających bezpośrednie zaangażowanie mieszkańców w rządzenie na szczeblu lokalnym było we Francji wyrazem tendencji decentralizacyjnych²³. Pierwszym krokiem w tworzeniu mechanizmów demokracji uczestniczącej było uchwalenie ustawy nr 2002-276 z dn. 27 lutego 2002 r. o demokracji bezpośredniej²⁴. Do najważniejszych innowacji wprowadzonych na jej mocy należy zaliczyć tworzenie **Rad Dzielnicowych**²⁵ składających się z radnych gminy i wybieranych przedstawicieli poszczególnych dzielnic. Pełnią one funkcję organu doradczego władz gminy, szczególnie w zakresie polityki gminnej i usług dla ludności. Ich tworzenie jest obowiązkowe w miastach powyżej 80 tys. mieszkańców i zalecane w jednostkach o populacji przekraczającej 20 tys.

Ponadto istotnym przełomem umożliwiającym udział partnerów społecznych w procesie konsultacji było wprowadzenie instytucji **Misji Informacyjno-Ewaluacyjnych**²⁶, powoływanych w gminach liczących ponad 50 tys. mieszkańców na żądanie 1/6 radnych gminy. Do ich obowiązków należy ocena realizacji polityki gminnej i informowanie społeczności lokalnej w tym zakresie. Ponadto „demokratyzacja” mandatów radnych, czyli wzmocnienie ich kompetencji i umożliwienie łączenia sprawowania urzędu z pracą zawodową, zapewnia lepszy kontakt ze środowiskiem lokalnym.

Wyżej wymienione zmiany legislacyjne umożliwiły nawiązanie dialogu administracji z mieszkańcami, wprowadziły jednak tylko instrumenty „miękkiej” koordynacji, bez realnych możliwości wpływania na władzę. Dodatkowe narzędzia dla obywateli wprowadzone zostały przez poprawkę do Konstytucji z 28 marca 2003 r. Projekt tych zmian obejmował wyposażenie obywateli w bardzo silne środki wpływania na administrację lokalną, w ostatecznym brzmieniu zostały one jednak osłabione i objęły m.in.²⁷:

1. wzmocnienie roli **referendum lokalnego** (gminnego); obecnie rozstrzygnięcie uzyskane w głosowaniu powszechnym ma walor prawnie wiążący²⁸ (wcześniej tylko opiniodawczy); nie zdecydowano się natomiast na przyznanie mieszkańcom inicjatywy w jego organizacji – może być zwoływane tylko decyzją radnych;
2. przyznanie obywatelom **prawa petycji**, na podstawie którego mogą oni żądać wniesienia ich postulatów do porządku posiedzeń organów stanowiących; również w tym przypadku zmieniono jednak postulowaną prawnie wiążącą moc decyzji wyborców, nadając jej tylko znaczenie „propozycji”;

²³ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/democratie-proximite.html>

²⁴ Z fr. „Loi no 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité” (tłum. własne).

Pełny tekst (fr.) <http://www.admi.net/jo/20020228/INTX0100065L.html>

²⁵ Z fr. *Conseils de quartiers* (tłum. własne)

²⁶ Z fr. *Mission d'information et d'évaluation* (tłum. własne)

²⁷ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/democratie-proximite.html>

²⁸ Rozstrzygnięcie jest wiążące, jeśli udział w głosowaniu weźmie ponad połowa mieszkańców gminy i większość z nich opowie się „za” daną propozycją.

3. możliwość organizacji, w zakresie uregulowanym przepisami szczegółowymi, **lokalnych konsultacji** w sprawach podziału, łączenia, zmiany granic lub nazwy danej jednostki administracyjnej – obowiązek ich organizacji dotyczy jednak tylko sytuacji, które odnoszą się do wspólnot zamorskich i związane są raczej ze specjalnym ich statusem, nie stanowiąc generalnego uprawnienia obywateli Republiki Francuskiej.

Oprócz wspomnianych instytucji, wraz z decentralizacją, konsultacje społeczne wprowadzone zostały również w przepisach dotyczących zagospodarowania przestrzennego²⁹. Zgodnie z kodeksem urbanistycznym³⁰, obowiązek konsultacji mieszkańców, stowarzyszeń oraz innych jednostek i organizacji z obszaru objętego Lokalnym Planem Zagospodarowania³¹ powstaje w każdym przypadku: modyfikacji, czy generalnej rewizji dokumentu oraz utworzenia w jego ramach Strefy Zagospodarowania Uzgodnionego³². W celu nadzoru nad przestrzeganiem procedur informacji i uzgadniania w zakresie planowania, powołano w 1995 r. Narodową Komisję Debaty Publicznej³³, a wspomniana ustawa o demokracji bezpośredniej jeszcze zwiększyła uprawnienia tego urzędu. Do jego głównych zadań należą monitorowanie i koordynacja debaty publicznej w przypadku realizacji przez podmioty państwowe lub samorządowe dużych projektów z zakresu infrastruktury lub zagospodarowania oraz przedsięwzięć mogących mieć znaczny wpływ na środowisko.³⁴

3. Kodeksy dobrych praktyk regulujące włączanie partnerów społecznych w proces legislacyjny

3.1. Przewodnik dobrych praktyk w zakresie komunikacji z beneficjentami świadczeń Ministerstwa Infrastruktury, Transportu i Mieszkalnictwa³⁵

Przykładem kodeksu dobrych praktyk w zakresie włączania partnerów społecznych w proces decyzyjny na poziomie krajowym może być opracowany w 2001 r. francuski *Przewodnik dobrych praktyk w zakresie komunikacji z beneficjentami świadczeń Ministerstwa Infrastruktury, Transportu i Mieszkalnictwa*, dotyczący poprawy dialogu pomiędzy Ministerstwem a społecznościami, na które wpływ mają decyzje podejmowane przez tę instytucję oraz bezpośrednimi beneficjentami jej usług: interesantami i klientami.

Działania mające na celu poprawę jakości relacji z beneficjentami usług, Ministerstwo rozpoczęło w latach 80., zwracając uwagę na kompleksowe podejście, obejmujące wszystkie elementy relacji (aktywne słuchanie, relacje bezpośrednie, korespondencja, mediacja, współpraca ze stowarzyszeniami, obsługa skarg i zażaleń) we wszystkich wydziałach ministerstwa. Aby pomóc w realizacji tego procesu, utworzono grupę roboczą do spraw

²⁹ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/democratie-proximite.html>

³⁰ Z fr. *Code d'urbanisme* (tłum. własne)

³¹ Z fr. *Plan Local d'Urbanisme* (tłum. własne)

³² Z fr. *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC) (tłum. własne) – jedna z procedur zagospodarowania przestrzennego – stworzona w celu większej demokratyzacji tego procesu, w opozycji do Stref Urbanizacji Priorytetowej - *Zones à Urbaniser en Priorité* (ZUP) (tłum. własne) – ułatwionej procedury planowania, opracowanej w latach 1959 – 1967 w celu zaspokojenia wysokiego popytu mieszkaniowego przez konstrukcję wielkich osiedli (z fr. *grands ensembles*).

³³ Z fr. *Commission nationale du débat public* (CNDP) (tłum. własne)

³⁴ *Samorządowa demokracja partycypacyjna. Najlepsze praktyki konsultacji prawa samorządowego z partnerami społecznymi. Wartości i zasady rzetelnych konsultacji*, Praca zbiorowa pod red. M. Bąka i P. Kulawczuka, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa, 2007.

³⁵ *L'écoute des bénéficiaires. Guide des bonnes pratiques pour l'écoute des bénéficiaires des prestations du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Paris, Juillet 2001. Pełny tekst (fr.) http://www.cdumortier.fr/norme/ecoute_benef.pdf

jakości komunikacji, która zajmuje się dostarczaniem narzędzi metodologicznych i środków wsparcia w formie publikacji i szkoleń za pośrednictwem intranetu, sieci regionalnych i krajowych. *Przewodnik dobrych praktyk w zakresie komunikacji z beneficjentami świadczeń Ministerstwa Infrastruktury, Transportu i Mieszkalnictwa* jest jednym z tych narzędzi. Jako dokument zawierający zbiór praktycznych wskazówek oraz zasad poprawnego dialogu, ma na celu umożliwienie pracownikom poszczególnych wydziałów ministerstwa profesjonalizację relacji z odbiorcami usług. W efekcie ma to doprowadzić do umieszczenia potrzeb i oczekiwań beneficjentów w centrum uwagi oraz zwiększenia nacisku na ich sprawną realizację. Wskazówki zawarte w przewodniku są uniwersalne, mogą więc i powinny służyć wszelkim instytucjom publicznym.

Przewodnik dobrych praktyk wyróżnia cztery metody rozpoznawania potrzeb i oczekiwań beneficjentów.

a) Dywersyfikacja kanałów komunikacji

Instytucja publiczna, w celu usprawnienia komunikacji z odbiorcą usług, powinna wykorzystywać zróżnicowane środki pozyskiwania informacji o potrzebach, oczekiwaniach i problemach beneficjentów, np.: ankiety, wywiady, zebrania, spotkania z przedstawicielami instytucji, konsultacje publiczne, formularze kontaktowe, wydajny system składania i przyjmowania skarg i inne. Wszystkie te kanały komunikacji są komplementarne i nie mogą służyć pojedynczo. Ich proporcje zależą od specyfiki instytucji i grona beneficjentów.

b) Zaangażowanie personelu instytucji na wszystkich poziomach

Aktywny, zaangażowany udział całego personelu instytucji w kontaktach z odbiorcą usług umożliwia podejmowanie słusznych decyzji i szybką reakcję na potrzeby beneficjentów. Dzięki temu wzrasta zaufanie obywateli do urzędników, zachęca do efektywnej współpracy i pokazuje, że wkład obu stron jest konieczny. Kontakty personelu na wszystkich poziomach instytucji z beneficjentem są bardzo istotne, ponieważ są dowodem osobistego zaangażowania przedstawicieli instytucji w problemy obywateli. Kontakty bezpośrednie z konkretną osobą są bardziej wydajne i lepiej odbierane niż komunikacja za pośrednictwem formularzy czy komunikatorów elektronicznych.

c) Otwartość na krytykę

Zjawisko ciszy w kontaktach z beneficjentami jest w dużej mierze konsekwencją polityki komunikacji w danej instytucji. Mała liczba reklamacji może dowodzić nie tyle wydajności pracy instytucji, co raczej niemożności udzielenia głosu swoim odbiorcom i wysłuchania ich, a w szerszym kontekście o wykluczeniu obywateli z procesu decyzyjnego. Aby temu przeciwdziałać uznano, że przyjmowanie krytycznych uwag jest bardzo istotne i wymaga stworzenia atmosfery, w której beneficjent może swobodnie wyrazić problemy. Instytucja otwarta na krytykę ułatwia swoim beneficjentom zwrócenie się w ramach swoich struktur do odpowiedniej osoby. Jest zaangażowana w podjęcie szybkich działań w odpowiedzi na składane skargi i zażalenia.

d) Komunikacja jako droga do doskonalenia

Odbiór opinii obywateli musi być zorientowany na działania. Odpowiednie wykorzystanie wniosków beneficjentów (krytyka, sugestie, propozycje itp.) jest dużo ważniejsze niż samo

tylko wysłuchanie problemów. W szerszym kontekście chodzi tu o wydajne przekazywanie wniosków obywateli do odpowiednich organów decyzyjnych, a następnie wykonawczych. Wymaga to uważnej analizy potrzeb i sugestii beneficjentów, zrozumienia ich celów i nadania im hierarchii ważności, identyfikacji dysfunkcji procesów wdrażania i ustalenia priorytetów w ich usprawnianiu.

Przewodnik dobrych praktyk jest odpowiedzią ministerstwa na reformę o decentralizacji z 1982 r.³⁶, mającą na celu przybliżenie centrów decyzyjnych do ich beneficjentów, a przez to lepsze zrozumienie ich oczekiwań i potrzeb. Tym samym dążenia ministerstwa wpisują się w szerszy nurt działań, mających doprowadzić do zwiększenia uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji ich dotyczących w drodze konsultacji społecznych i badania opinii publicznej.

3.2. Kodeks dobrych praktyk udziału obywateli w procesie decyzyjnym³⁷

Szerokie zastosowanie we francuskiej polityce lokalnej i regionalnej znajdują zasady promowane przez *Kodeks dobrych praktyk udziału obywateli w procesie decyzyjnym*, który został przyjęty przez Konferencję Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych (INGO) 1 października 2009 r. na podstawie zalecenia Forum Przyszłości Demokracji Rady Europy. Komitet Ministrów zatwierdził dokument jako punkt odniesienia dla Rady Europy i uznał za podstawę do wzmocnienia roli obywateli oraz ich zaangażowania się w prowadzenie spraw publicznych w krajach europejskich.³⁸

Głównym celem *Kodeksu dobrych praktyk* jest określenie zasad i wytycznych dotyczących uczestnictwa organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych, które mają być realizowane na szczeblu lokalnym i krajowym w państwach członkowskich.

Celem *Kodeksu dobrych praktyk* jest także stworzenie sprzyjającego otoczenia dla organizacji pozarządowych państw członkowskich UE oraz Białorusi, poprzez określenie zbioru ogólnych zasad, wytycznych, narzędzi i mechanizmów udziału obywateli w politycznym procesie podejmowania decyzji. Dokument powstał w oparciu o rzeczywiste doświadczenia organizacji pozarządowych w całej Europie, bazuje na ich dobrych praktykach i metodach prowadzenia negocjacji z władzami publicznymi.

Dodatkowym celem *Kodeksu dobrych praktyk* ma być stworzenie istotnego i skutecznego narzędzia dialogu organizacji pozarządowych, od szczebla lokalnego do międzynarodowego, z parlamentem, rządem i władzami publicznymi. Ma to być interaktywny instrument, zorientowany na działania, przydatny dla organizacji pozarządowych oraz władz publicznych w całej Europie. Jednym ze sposobów wykorzystania *Kodeksu dobrych praktyk*, ma być również bank studiów przypadku i dodatkowy zestaw praktycznych narzędzi.

Autorzy *Kodeksu dobrych praktyk* wychodzą z założenia, że organizacje pozarządowe (NGO) odgrywają kluczową rolę w społeczeństwie obywatelskim, umożliwiając udział obywateli w

³⁶ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/loi-decentralisation-du-2-mars-1982.html>

³⁷ *Code de bonnes pratiques pour la participation civile au processus décisionnel. Adopté par la Conférence des ONG lors de sa réunion le 1er octobre 2009*, Conférence des ONG internationales du Conseil de l'Europe, CONF/PLE(2009)CODE1, Strasbourg, 2009. Pełny tekst (fr.)

http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_good_practice_fr.pdf,
(ang.) http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_good_practice_en.pdf

³⁸ http://www.coe.int/t/ngo/code_good_prac_EN.asp?

procesie podejmowania decyzji, a przez to są wyznacznikiem demokracji partycypacyjnej. NGO wnoszą w proces podejmowania decyzji cenny kapitał w postaci wiedzy i niezależnej ekspertyzy. Władze na wszystkich poziomach mogą czerpać z doświadczenia i kompetencji NGO, jeżeli uczestniczą one w procesie legislacyjnym.

W celu wspierania konstruktywnego udziału obywateli w procesie decyzyjnym organizacje pozarządowe i władze publiczne różnych szczebli powinny kierować się następującymi zasadami.

1. Uczestnictwo

Organizacje pozarządowe zbierają i nagłaśniają poglądy swoich członków, grup interesu czy zainteresowanych obywateli. Jest to kluczowy i cenny wkład w proces podejmowania decyzji politycznych, co zapewnia zrozumienie, długotrwałą zastosowalność i jakość powstających przepisów. Warunkiem wstępnym dla tej zasady jest określona przepisami dostępność tych procesów i otwartość dla zainteresowanych osób.

2. Zaufanie

Otwarte i demokratyczne społeczeństwo bazuje na uczciwej interakcji pomiędzy obywatelami a władzami. Mimo że organizacje pozarządowe i władze publiczne odgrywają różne role, wspólny cel – poprawa warunków życia obywateli – może zostać osiągnięty tylko wtedy, gdy opiera się na zaufaniu, przejrzystości, wzajemnym szacunku i rzetelności.

3. Przejrzystość działań

Działanie w interesie publicznym wymaga otwartości, odpowiedzialności, przejrzystości i rzetelności zarówno od władz publicznych, jak i instytucji reprezentujących obywateli.

4. Niezależność

Organizacje pozarządowe muszą być rozpoznawalne jako organy wolne i niezależne w zakresie swoich celów, decyzji i działań. Mają prawo działać samodzielnie i reprezentować poglądy obywateli niezależnie od zgodności tych poglądów z polityką władz.

Kodeks wyróżnia cztery etapy możliwego zaangażowania NGO w proces podejmowania decyzji politycznych.

- 1) **Informacja** – dostęp do informacji to podstawa kolejnych etapów zaangażowania NGO w proces legislacyjny. Jest to stosunkowo niski stopień zaangażowania, który zasadniczo ogranicza się do jednostronnego przepływu informacji.
- 2) **Konsultacja** – jest to forma inicjatywy, w której władze publiczne proszą NGO o ich opinię dotyczącą konkretnego aktu prawnego. W praktyce ma to miejsce, gdy władze informują NGO o aktualnym procesie legislacyjnym i proszą o komentarze, opinie i informację zwrotną. Inicjatywa i przedmiot konsultacji zależy od władz publicznych.
- 3) **Dialog** – inicjatywa podjęcia dialogu może należeć zarówno do NGO, jak i do władz publicznych. *Kodeks dobrych praktyk* wyróżnia dwa rodzaje dialogu: **ogólny**, czyli dwustronną komunikację opierającą się na wspólnych interesach i potencjalnie wspólnych celach, mającą na celu regularną wymianę poglądów oraz **współpracujący**, czyli oparty na wspólnych interesach, dotyczących konkretnego aktu prawnego. Dialog współpracujący zazwyczaj prowadzi do opracowania wspólnej rekomendacji, strategii lub aktu prawnego.
- 4) **Partnerstwo** – zakłada podział odpowiedzialności na każdym etapie procesu legislacyjnego. Jest to najwyższa forma zaangażowania, w której dochodzi do ścisłej

współpracy NGO i władz publicznych, przy jednoczesnym zapewnieniu niezależności organizacji pozarządowych.

Na kolejnych etapach procesu legislacyjnego (od planowania, poprzez projektowanie szkicu ustawy i podejmowanie decyzji, po wdrażanie i monitoring) *Kodeks dobrych praktyk* wyznacza organizacjom pozarządowym następujące zadania: rzecznictwo, informowanie i budowanie świadomości, przygotowywanie ekspertyz i zapewnianie poradnictwa, wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w podejmowanych działaniach, świadczenie usług i kontrola. Natomiast władze publiczne powinny: zapewniać dostęp do informacji, opracować procedury zapewniające przejrzystość i dostęp do konsultacji dla NGO, dostarczać zasoby umożliwiające udział partnerów społecznych w tworzeniu prawa i udzielać informacji zwrotnej uczestniczącym w konsultacjach organizacjom. Sposób realizacji tych zadań w praktyce różni się w zależności od etapu ścieżki legislacyjnej.

W wyniku nałożenia na siebie zadań NGO i władz publicznych oraz biorąc pod uwagę najlepsze praktyki i przykłady z obu stron, powstała matryca udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji legislacyjnych. Matryca ma formę tabeli, w której z jednej strony uwzględniono stopień zaangażowania (od informacji do partnerstwa), a z drugiej kolejne etapy procesu legislacyjnego. Matryca zawiera konkretne działania możliwe do podjęcia na każdym etapie współpracy władz z NGO. Na przykład na etapie konsultacji są to: petycje, konsultacje on-line, dyskusje panelowe, seminaria eksperckie, otwarte sesje plenarne, konferencje, fora, mechanizmy przepływu informacji zwrotnej i inne.

3.3. Przykład zastosowania Kodeksu dobrych praktyk udziału obywateli w procesie decyzyjnym we Francji. Strasburg.

Przykładem lokalnego zastosowania *Kodeksu dobrych praktyk udziału obywateli w procesie decyzyjnym* w zakresie kreatywnego wykorzystania opisanych w nim narzędzi i rekomendacji dla władz publicznych jest inicjatywa miasta **Strasburg** pod nazwą *Wy również*³⁹, która polega na maksymalnym zaangażowaniu mieszkańców miasta w demokrację lokalną.

Strasburg to miasto położone w północno-wschodniej części Francji. Jest stolicą i głównym ośrodkiem gospodarczym Alzacji i departamentu Bas-Rhin. Według danych z roku 2004 gminę zamieszkiwało 273 100 osób.

Przywrócenie prawdziwej demokracji lokalnej, w której termin „demokratycznej debaty uczestniczącej” ma prawdziwy sens, uwzględnia obywateli, mieszkańców i wspólne interesy, jest pierwszym z sześciu zobowiązań burmistrza Strasburga⁴⁰ i jego zespołu. Nowoczesna demokracja lokalna została uznana za priorytet w rządzeniu miastem.

Władze miasta wyszły z założenia, że to mieszkańcy wiedzą najlepiej, jakie są problemy, potrzeby i mocne strony miasta. Dlatego żadne decyzje, zarówno na poziomie dzielnic, jak i całego miasta, nie są podejmowane bez ich udziału. Wokół Rady Miejskiej został utworzony cały system demokracji lokalnej opierający się na zróżnicowanych jednostkach i narzędziach. Należą do nich między innymi: Rady Dzielnicowe, Rada Młodzieży, Sieć Seniorów, Rada ożywienia gospodarczego i punkt doradztwa dla cudzoziemców. Demokratyczny dialog został usprawniony poprzez bezpośredni dostęp do informacji i konsultacji, np. zebrania mieszkańców, konsultacje publiczne, wizyty terenowe, spotkania informacyjne, warsztaty

³⁹ Z fr. *Vous aussi* (tłum. własne) <http://www.vousaussi.org/>

⁴⁰ Od 22 marca 2008 r. jest nim Roland Ries.

miejskie, fora, wystawy i inne. Kalendarz konsultacji społecznych, zebrań i innych wydarzeń jest dostępny na stronie internetowej miasta. Stosowane narzędzia dialogu powodują większą przejrzystość i umożliwiają dostęp do informacji o projektach miasta.⁴¹

Jednostką, umożliwiającą mieszkańcom wkład w podejmowanie decyzji na poziomie dzielnicy jest **Rada Dzielnicowa**. Miasto Strasburg zostało podzielone na 10 dzielnic. W każdej z nich funkcjonuje Rada Dzielnicowa, której członkowie (wybrani losowo spośród ochotników) zbierają się raz na miesiąc na sesji plenarnej. Podczas każdego zebrania członkowie Rady Dzielnicowej omawiają projekty miejskie, a także dowolnie wybrane przez siebie kwestie dotyczące dzielnicy. Rady Dzielnicowe funkcjonują w sposób zupełnie niezależny, bez obecności radnych miejskich. Wkład Rady Dzielnicowej polega na opiniowaniu i konsultowaniu projektów dotyczących zarządzania i rozwoju dzielnicy i składaniu związanych z nimi propozycji władzom miasta. Efekty tych prac są następnie brane pod uwagę podczas obrad Rady Miejskiej, która, dzięki konsultacjom społecznym, posiada lepszy obraz sytuacji społeczności dzielnicowych i lokalnych. Każda Rada Dzielnicowa ma swoje biuro otwarte dla mieszkańców zainteresowanych złożeniem własnej opinii lub sugestii dotyczących życia dzielnicy. Porządek obrad oraz dane kontaktowe biura Rady znajdują się na stronie internetowej.⁴²

Rada Dzielnicowa współpracuje z **Terytorialnym Biurem Partnerów**⁴³, którego celem jest dopuszczenie do głosu zróżnicowanych grup uczestników debaty publicznej: rodziców uczniów, pracowników społecznych, przedstawicieli stowarzyszeń, służb publicznych, związków wyznaniowych itp. Terytorialne Biuro Partnerów jest pierwszą jednostką, do której lokalne społeczności i grupy interesariuszy zgłaszają swoje sugestie i gdzie są inicjowane zróżnicowane i liczne działania lokalne. Dotyczą one najczęściej ożywienia dzielnicy, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i bezrobociu, aktywizacji młodzieży i seniorów.

Inną jednostką demokracji lokalnej w Strasburgu jest **Rada Młodzieżowa**⁴⁴, która powstała w 2009 r. Składa się ona ze 130 członków w wieku od 12 do 14 lat, wybieranych przez młodych mieszkańców miasta na 18 miesięcy. Pozwala swoim członkom wyrażać opinie, zgłaszać pomysły oraz włączać się w konkretne działania pożytku publicznego w dziedzinie kultury, sportu, środowiska, solidarności, transportu, sprawiedliwości, Europy i innych. Rada obraduje w obecności osób dorosłych. Prace i realizacja pomysłów młodych radnych są publikowane na stronie internetowej Rady Młodzieżowej⁴⁵, za pośrednictwem której można również zgłaszać sugestie i opinie.

Z myślą o starszej młodzieży stworzono **Zgromadzenie Młodzieżowe**⁴⁶, które składa się z 60 członków w wieku 15-17 lat. Celem działania tej jednostki jest reprezentowanie poglądów starszej młodzieży Strasburga przed Radą Miejską, zwłaszcza w sprawach dotyczących bezpośrednio młodzieży lub jej przyszłości. Zgromadzenie Młodzieżowe może również składać propozycje bezpośrednio do mera.⁴⁷

⁴¹ http://www.vousaussi.org/index.php?page=1&page_id=7

⁴² <http://www.vousaussi.org/>

⁴³ Z fr. *L'Atelier territorial de partenaires* (tłum. własne)

⁴⁴ Z fr. *Le Conseil des jeunes* (tłum. własne)

⁴⁵ <http://www.cdj-strasbourg.org/>

⁴⁶ Z fr. *L'Assemblée des jeunes* (tłum. własne)

⁴⁷ http://www.vousaussi.org/upload/fichiers_fichier_339.pdf

Dzięki powyższym jednostkom i narzędziom mieszkańcy Strasburga są reprezentowani w debacie publicznej, a zarazem mają możliwość otrzymania szybkiej i bezpośredniej informacji zwrotnej na temat aktualnych projektów. Główną zasadą jednostek pośredniczących w dialogu jest przejrzystość, drożność systemu wymiany informacji i dostępność dla wszystkich mieszkańców miasta. Ponadto jednostki pośredniczące są zaangażowane w nowoczesne zarządzanie projektami, które promuje wzajemne uznawanie umiejętności i kompetencji osób, uczelni, stowarzyszeń, radnych itp. W ten sposób Strasburg może prowadzić konsultacje społeczne wszystkich, nawet specjalistycznych projektów.

4. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych

4.1. Poziom krajowy. Zasady przejrzystości lobbingu.

Prace Zgromadzenia Narodowego dotyczące zwiększenia uczestnictwa grup interesu w podejmowaniu decyzji nabrały rozmachu na wiosnę 2009 r. w wyniku publikacji kontrowersyjnego dokumentu o zasadach lobbingu dużych przedsiębiorstw we Francji. Dokument ten skierowany jest do lobbistów i opisuje praktyczne zastosowanie nowego prawa uchwalonego przez Parlament oraz procedury przewidziane w reformie instytucji w celu lepszego wpływu na decydentów.

2 lipca 2009 r. Zgromadzenie Narodowe uchwaliło dokument pt. „Zasady przejrzystości i etyki stosowanej od października 2009 r. w działaniach przedstawicieli grup interesu (lub lobbistów) w Zgromadzeniu Narodowym”⁴⁸. Artykuł 26 instrukcji ogólnej mówi, że przedstawiciele interesu publicznego lub prywatnego figurujący w publicznie dostępnym wykazie, mogą otrzymać, na ich prośbę, jednodniową przepustkę uprawniającą do wstępu na salę obrad Zgromadzenia Narodowego. Aby zostać wpisanym do wykazu, przedstawiciele grup interesu zobowiązują się do przestrzegania kodeksu postępowania przyjętego przez Zgromadzenie Narodowe, które może decydować o usunięciu z wykazu, na czas określony lub nieokreślony, przedstawiciela, który nie przestrzega kodeksu.

Według stanu z 1 grudnia 2009 r. w wykazie widniało 76 przedstawicieli grup interesu publicznego⁴⁹. Wśród nich znalazły się liczne organizacje zawodowe (jak Zgromadzenie Stałe Izb Rolniczych⁵⁰, Krajowa Federacja Czynnych Związków Zawodowych⁵¹, Krajowe Stowarzyszenie Przemysłów Spożywczych⁵², placówki medyczne), przedsiębiorstwa publiczne (RATP, SNCF, Bank Francji, Radio Francuskie), przedsiębiorcy prywatni (Véolia, Poweo i inni), związki zawodowe (Force Ouvrière⁵³, Francuska Demokratyczna Konfederacja Pracy⁵⁴ i inne) oraz czterech przedstawicieli towarzystw doradczo-konsultacyjnych (Publicis Consultants, Anthenor Publics Affairs, TL Conseil, Com'Public).

⁴⁸ Z fr. *Les règles de transparence et d'éthique applicables à partir d'octobre 2009 à l'activité des représentants d'intérêts (ou lobbyistes) à l'Assemblée nationale* (tłum. własne)

⁴⁹ <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/liste.asp>

⁵⁰ *L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture* <http://paris.apca.chambagri.fr/apca/default.htm>

⁵¹ *FNSEA - Fédération nationale des syndicats d'exploitants* (tłum. własne) <http://www.fnsea.fr/sites/webfnsea/>

⁵² *L'ANIA - Association Nationale des Industries Alimentaires* (tłum. własne) <http://www.ania.net/fr/>

⁵³ <http://www.force-ouvriere.fr/>

⁵⁴ *CFDT - Confédération Française Démocratique du Travail* (tłum. własne)

<http://www.cfdt.fr/rewrite/site/3926/site-de-la-confederation.htm?idRubrique=4599>

Rejestr lobbistów otworzył również Senat. Aktualnie figuruje w nim 70 przedstawicieli⁵⁵ przedsiębiorstw prywatnych i publicznych oraz gabinetów lobbistycznych.⁵⁶ Senat stworzył również grupę roboczą do spraw grup interesu. Efektem prac grupy było przyjęcie w 2009 r. regulaminu i kodeksu postępowania, które obowiązują od 1 stycznia 2010 r. Dokumenty te regulują dostęp przedstawicieli grup interesu do Senatu, który umożliwiany jest na podobnych zasadach jak wstęp na obrady Zgromadzenia Narodowego.⁵⁷

4.2. Aktywizowanie partnerów społecznych. Przykład regionu Poitou-Charentes.

Poitou-Charentes jest regionem administracyjnym Francji, położonym w zachodniej części kraju, na wybrzeżu atlantyckim. W jego skład wchodzi cztery departamenty, a liczba mieszkańców wynosi ponad 1,7 mln⁵⁸.

W 2008 r. w regionie Poitou-Charentes⁵⁹ uruchomiono **Komisję Obywatelską**⁶⁰ składającą się z mieszkańców wybranych w drodze głosowania. Celem prac Komisji było zbadanie i podsumowanie działań podjętych w regionie od 2004 r. w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym i nadmiernej emisji gazów cieplarnianych. Komisja zgromadziła 26 osób zróżnicowanych pod względem miejsca zamieszkania w regionie, wieku, zawodu, sytuacji socjalnej oraz poglądów politycznych. W efekcie Komisja Obywatelska przedstawiła na sesji plenarnej Rady Regionalnej opinię opracowaną w trakcie czterech dni swoich obrad i dyskusji. Po roku, zgodnie ze swoim zobowiązaniem, Region Poitou-Charentes przedstawił publicznie spis działań podjętych na podstawie wniosków i propozycji Komisji Obywatelskiej.⁶¹

Demokracja uczestnicząca realizuje się zwykle poprzez budżet partycypacyjny, czyli oddolny proces definiowania priorytetów budżetowych i wskazywanie przez obywateli, które inwestycje i projekty należy realizować w ich miejscowości. Podczas tworzenia budżetu partycypacyjnego, uwzględniany jest poziom ważności przyznany danej sprawie przez mieszkańców, lista braków w infrastrukturze zgłoszona przez zgromadzenie oraz liczba mieszkańców danej dzielnicy. Wyniki głosowań i negocjacji są sumowane i opracowywane przez Radę Budżetu Partycypacyjnego, we współpracy z Gabinetem Planowania Miasta.

W styczniu 2005 r. region Poitou-Charentes stworzył pierwszy we Francji **Budżet Partycypacyjny Liceów**⁶². Początkowo objął on wszystkie licea publiczne w regionie, a od 2008 r. został w ramach umowy rozszerzony w dostosowanej formie o licea prywatne i MFR⁶³. Dwa razy w roku w każdym liceum odbywają się narady organizowane zewnętrznie przez władze regionu. Wówczas wszyscy uczniowie, pracownicy (nauczyciele i pracownicy administracyjni) oraz rodzice uczniów w każdym liceum są zaproszeni do przedstawienia swoich priorytetów dla projektów „lepszego życia i pracy w szkole średniej”. Po

⁵⁵ stan na dzień 1 kwietnia 2010 r.

⁵⁶ http://www.senat.fr/role/liste_groupes_interets.html

⁵⁷ <http://www.adequations.org/spip.php?article786>

⁵⁸ wg stanu na rok 2007.

⁵⁹ <http://www.democratie-participative.fr/index.php>

⁶⁰ Z fr. *Jury Citoyen* (tłum. własne)

⁶¹ <http://www.democratie-participative.fr/index.php>

⁶² Z fr. *Budget Participatif des Lycées* (tłum. własne)

⁶³ Z fr. *Maison familiale et rurale* – tłum. dosł. „dom rodzinny i wiejski” – termin ten nie znajduje dokładnego odpowiednika w polskim systemie oświaty. MFR jest instytucją o statucie stowarzyszenia, którego celem jest kształcenie i wychowanie młodzieży. Podstawą działania MFR jest zaangażowanie rodziców oraz wkład młodzieży w prace społeczne.

przeprowadzeniu narady, uczestnicy w drodze głosowania mogą określić, jakie projekty są priorytetowe dla ich instytucji.⁶⁴ Łączny przydział środków wynosi co roku 10 mln euro.⁶⁵

5. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych

5.1. Gwarancje Konstytucyjne

Zgodnie z Konstytucją sesje plenarne Senatu i Zgromadzenia Narodowego są otwarte, a materiały z sesji plenarnych są publikowane w Dzienniku Urzędowym (*Journal Officiel*). Sesje parlamentu mogą zostać utajnione na wniosek Premiera lub jednej dziesiątej składu izby, jednak w praktyce zdarza się to bardzo rzadko.

5.2. Otwartość sesji plenarnych

Osoby postronne, aby móc obserwować posiedzenia plenarne Zgromadzenia Narodowego muszą uzyskać zaproszenie od swojego przedstawiciela w parlamencie. Liczba dostępnych miejsc jest ograniczona, a część z nich przeznaczona została dla prasy i zagranicznych gości. W Senacie dwupoziomowa galeria dla obserwatorów ma łącznie 500 miejsc, z których wiele zarezerwowanych jest dla przedstawicieli rządu, gości Senatu, dyplomatów i innych osób. Wstęp na salę obrad jest jednak względnie łatwy. Sesje Zgromadzenia Narodowego są emitowane przez telewizję od 1993 r. Największym zainteresowaniem, zarówno mediów i parlamentarzystów, cieszą się posiedzenia, podczas których zgłaszane są interpelacje.

5.3. Otwartość prac komisji

Zasadniczo obrady komisji toczą się przy drzwiach zamkniętych. Od komisji wymaga się jednakże publikowania szczegółowych protokołów ze specjalnym uwzględnieniem uwag mówców, co ma na celu podniesienie rangi komisji, nadanie jej pracom charakteru jawnego oraz odciążenie sesji plenarnych.

5.4. Służby informacyjne w parlamencie

W Zgromadzeniu Narodowym sekcje: posiedzeń plenarnych, sprawozdań stenograficznych oraz komisji i informacji parlamentarnej zapewniają legislacyjną i administracyjną obsługę izby. Każda izba posiada bibliotekę⁶⁶, a także serwis informacyjny, który dostarcza wiadomości zarówno członkom parlamentu, jak i udostępnia informacje prasie i opinii publicznej. Wiele informacji jest również dostępnych w internetowej bazie danych⁶⁷.

5.5. Publikacja dokumentów parlamentarnych i projektów ustaw

Powszechnie przyjętą zasadą jest udostępnianie opinii publicznej wszystkich dokumentów będących przedmiotem prac obu izb. Reguła ta dotyczy zarówno projektów ustaw, jak i sprawozdań komisji oraz opinii sporządzanych przez Radę Ekonomiczno-Społeczną (RES).

⁶⁴ http://www.demarches-participatives.org/Document_BPL_dynamique_et_defis.pdf

⁶⁵ <http://bpl.poitou-charentes.fr/>

⁶⁶ <http://www.librairie.senat.fr/>

⁶⁷ <http://www.senat.fr/>
<http://www.assemblee-nationale.fr/>

Stenogramy z obrad plenarnych są niezwłocznie przygotowywane i udostępniane deputowanym, którzy zabierali głos podczas debaty. Po autoryzacji teksty są publikowane w Dzienniku Urzędowym. Inne publikacje dostarczające bieżących informacji i prezentujące długoterminowe analizy to np.: Biuletyn (*Bulletin Sommaire*) i Raport Analityczny (*Compte Rendu Analytique*).⁶⁸

6. Dobre praktyki partnerów społecznych. Przegląd głównych organizacji i ich metod pracy.

6.1. Ogólne ramy prawne

Prawo francuskie uznaje dwie podstawowe formy prawne organizacji pozarządowych nienastawionych na zysk: stowarzyszenia i fundacje. Stowarzyszenia mogą służyć pożytkowi prywatnemu lub publicznemu. Stowarzyszenie to według decyzji⁶⁹ Francuskiej Rady Konstytucyjnej (*Conseil constitutionnel français*)⁷⁰ o wolności stowarzyszeń „układ, w którym dwie lub kilka osób korzysta w sposób trwały z własnej wiedzy lub działalności w celu innym niż czerpanie zysków.” Stowarzyszenia pożytku publicznego mogą należeć do jednej z dwóch kategorii: interesu ogólnego lub użyteczności publicznej.

Francuskie prawo wyróżnia również trzy podstawowe formy fundacji: fundacje użyteczności publicznej, fundacje chronione i fundacje firmowe. Istnieją również cztery inne, rzadziej spotykane, formy fundacji: fundacje badawcze, fundacje partnerskie, fundacje uczelni wyższych i fundacje współpracy naukowej. Każdy rodzaj fundacji podlega innym zasadom zakładania, przykładowo tylko podmioty gospodarcze mogą zakładać fundacje firmowe. Wszystkie rodzaje fundacji muszą służyć pożytkowi publicznemu.

Związki zawodowe, organizacje religijne i partie polityczne również są kwalifikowane jako NGO, gdyż według prawa francuskiego pomiędzy pojęciami stowarzyszenia (jako podstawowej formy organizacji członkowskiej) i partii politycznej nie ma różnicy w sensie prawnym. Zgodnie z art. 4 Konstytucji Republiki Francuskiej „Partie i ugrupowania polityczne mogą korzystać z prawa wyborczego, mogą korzystać z wolności zakładania i prowadzenia działalności. Powinny przestrzegać zasad suwerenności narodowej i demokracji.” Partie polityczne posiadają osobowość prawną, mogą być rejestrowane jako stowarzyszenia i podlegać Prawu o stowarzyszeniach.⁷¹

Podstawowa różnica pomiędzy stowarzyszeniem i partią polityczną widoczna jest na poziomie operacyjnym podczas udziału tych ostatnich w kampaniach politycznych, zarówno na poziomie państwowym, jak i lokalnym. Z jednej strony stowarzyszenie niezaangażowane w działalność polityczną nie jest partią polityczną. Z drugiej jednak strony nie ma we

⁶⁸ Biedrzycka U., Saffer A.P., Zieliński M., *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza oraz propozycje rekomendowane przez Zespół ds. Lobbyingu przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu*, USAID/GEMINI - PEDS Project, Warszawa, wrzesień 1996.

⁶⁹ Decyzja nr 71-44 DC z dn. 16 lipca 1971 r. wydana na podstawie art. 5 i 7 ustawy z dn. 1 lipca 1901 r. Pełny tekst (fr.) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1971/71-44-dc/decision-n-71-44-dc-du-16-juillet-1971.7217.html>

⁷⁰ Instytucja ta rozpatruje akty prawne i ocenia, czy są one zgodne z konstytucją oraz traktatami międzynarodowymi. Wniosek o wszczęcie postępowania przed Radą Konstytucyjną mogą składać Prezydent, przewodniczący Senatu (fr. *Président du Sénat*), przewodniczący Zgromadzenia Narodowego (fr. *Président de l'Assemblée nationale*), Premier, 60 senatorów lub 60 posłów.

⁷¹ Art. 7 Ustawy nr 88-227 z dnia 11 marca 1988 r.

francuskim prawie wyraźnych przepisów, które zakazywałyby stowarzyszeniom angażowania się w działalność polityczną i rzecznictwo.

W związku z tym stowarzyszenia zwyczajne oraz stowarzyszenia pożytku publicznego mogą angażować się w działalność polityczną.⁷² Specjalna kategoria stowarzyszeń może udzielać bezpośredniego wsparcia finansowego partiom politycznym oraz komitetom wyborczym prowadzącym kampanie. Takie stowarzyszenia polityczne zakładane są na ograniczony czas i mogą angażować się tylko w ten jeden, ściśle określony rodzaj działalności.⁷³ Fundacje i stowarzyszenia użyteczności publicznej nie mogą prowadzić działalności politycznej jako dominującej działalności organizacji.⁷⁴ Podsumowując, stopień dopuszczalnego zaangażowania stowarzyszenia w działalność polityczną jest uzależniony od rodzaju jego statusu jako organizacji pożytku publicznego.

Francuskie prawo wyróżnia dwie kategorie organizacji pożytku publicznego: interesu ogólnego (gdzie darczyńcy organizacji mają prawo do ulg podatkowych) i użyteczności publicznej (której status umożliwia korzystanie z przywilejów organizacji interesu ogólnego oraz dodatkowych ulg podatkowych). Status organizacji użyteczności publicznej jest nadawany przez Radę Stanu ograniczonej liczbie stowarzyszeń. Jest wymagany do założenia fundacji, z wyjątkiem fundacji firmowych i chronionych. Status nadaje się pod kilkoma warunkami, z których najważniejszy to dążenie do celów ogólnego interesu publicznego. Podstawowym przywilejem płynącym ze statusu organizacji użyteczności publicznej jest możliwość ubiegania się o darowizny (*in vivo* i *post mortem*) na rzecz organizacji.

Jak wspomniano powyżej, fundacje i stowarzyszenia użyteczności publicznej nie mogą prowadzić działalności politycznej jako przeważającej działalności organizacji. W przeciwnym razie organizacja musi liczyć się z cofnięciem statusu organizacji użyteczności publicznej. Organizacja jest uważana za fundację lub stowarzyszenie reprezentujące ogólny interes publiczny, gdy spełnia trzy warunki: bezinteresowność finansowa organu zarządzającego, zwolnienie z podatków komercyjnych oraz brak ograniczeń w dostępie do efektów pracy organizacji.⁷⁵

Kampanie społeczne, lobbying i rzecznictwo nie są wyraźnie uregulowane w kontekście organizacji interesu ogólnego. W związku z tym udział tego typu stowarzyszeń w działalności politycznej nie jest *per se* wykluczony. Z powyższych warunków można wywnioskować, że zaangażowanie instytucji reprezentujących ogólny interes publiczny w polityczne wsparcie i lobbying na rzecz niewielkiej grupy osób (np. wąska kategoria specjalistów zgromadzonych w stowarzyszeniu zawodowym) może być słusznie wykluczone. Z drugiej jednakże strony, polityczne wsparcie i lobbying na rzecz kwestii dotyczących szerszego zakresu społeczeństwa, niekoniecznie podważają pojęcie interesu ogólnego (na przykład promowanie zmian w ustawodawstwie w celu promowania szerszego dostępu do świadczeń społecznych, do kultury i edukacji i sportu itp.).

6.2. Dopuszczalna działalność

⁷² Stowarzyszenie nie może prowadzić działalności lobbyingowej, której celem byłaby pośrednia lub bezpośrednia korzyść majątkowa prezesa lub dyrektora tego stowarzyszenia. Takie działanie stałoby w sprzeczności z zasadą bezinteresowności finansowej zarządu stowarzyszenia.

⁷³ Stowarzyszenia polityczne mogą otrzymywać wsparcie finansowe tylko od osób prywatnych albo od państwa.

⁷⁴ Opinia Rady Stanu nr 322894 z dn. 13 czerwca 1978

⁷⁵ Pouczenie nr BOI 4 C-2-88 z dn. 26 lutego 1988 r. i nr BOI 5 B-13-88 z 8 marca 1988 r.

Według francuskiego prawa nie ma barier prawnych ani restrykcji dla NGO odnośnie prowadzenia następujących typów działalności:

- zeznawanie w imieniu NGO w przesłuchaniu publicznym;
- rzecznictwo na rzecz zmiany prawa, przepisu lub decyzji, na przykład poprzez opracowanie raportu, analizy lub rekomendacji i przedłożenie w odpowiednim organie rządu lub parlamentu, nawet bez otrzymania wezwania do złożenia tego typu opracowania;
- wysyłanie listów lub e-maili zarówno do członków organizacji, jak i osób niezrzeszonych z prośbą o wzięcie udziału w wiecu protestacyjnym lub o złożenie podpisu pod listem protestacyjnym;
- organizacja spotkań otwartych (np. konferencji lub warsztatów) w celu nagłośnienia ważnej dla społeczeństwa sprawy i zajęcia wobec niej stanowiska;
- wygłaszanie krytyki względem polityki lub pracy rządu, zarówno na forum wewnętrznym, jak i międzynarodowym;
- prowadzenie monitoringu wyborczego;
- prowadzenie *exit polls*⁷⁶ w trakcie wyborów.⁷⁷

6.3. Przykładowe organizacje i ich metody pracy

Dwie spośród najbardziej aktywnych organizacji reprezentujących sektor prywatny to Ruch Francuskich Przedsiębiorstw (*Mouvement des Entreprises de France - MEDEF*)⁷⁸ i Konfederacja Generalna Małych i Średnich Przedsiębiorstw (*Confederation Generale des Petites et Moyennes Entreprises*).⁷⁹

Ruch Francuskich Przedsiębiorców (MEDEF) jest największą we Francji siecią zrzeszającą pracodawców, która swym zasięgiem obejmuje wszystkie sektory gospodarki. Aż 90% przedsiębiorstw członkowskich to firmy zatrudniające mniej niż 50 pracowników. MEDEF był prekursorem wielu debat ekonomiczno-społecznych i jako pierwszy opracował ramy francuskiej polityki ekonomicznej, stwarzającej korzystne warunki dla inwestycji przedsiębiorstw. MEDEF zapoczątkował konsultacje społeczne, które pozwalają partnerom społecznym angażować się w dyskusje i opracowywać wspólne diagnozy przed rozpoczęciem negocjacji. Organizacja opracowała również procedurę rozwiązywania umów o pracę, która pozwala przedsiębiorstwom unikać sporów prawnych, a pracownikom przynosi nowe zabezpieczenia.⁸⁰

Przejrzystość działań MEDEF umożliwia prowadzenie stałego programu lobbingu względem wszystkich decydentów na szczeblu lokalnym, regionalnym i europejskim w celu przedstawienia punktu widzenia przedsiębiorstw np. w kwestii reformy podatkowej, form zatrudnienia czy szkoleń zawodowych. Organizacja jest uprawniona do negocjowania z

⁷⁶ *Exit poll* to sondaż prowadzony w czasie wyborów, w którym wyborcy wychodzący z lokali wyborczych odpowiadają na pytanie, na kogo głosowali. Na podstawie *exit polls* podaje się pierwsze, przybliżone wyniki wyborów zaraz po zamknięciu lokali wyborczych, na kilka lub kilkanaście godzin przed oficjalnymi wynikami podawanymi przez komisje wyborcze.

⁷⁷ Suplisson F. *Political Activities of NGOs: International Law and Best Practices*, The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 12, Issue 1, ICNL, Washington, November 2009. Pełny tekst (ang.) http://www.icnl.org/KNOWLEDGE/IJNL/vol12iss1/special_1.htm

⁷⁸ do 1998 r. Krajowa Konfederacja Francuskich Pracodawców (fr. *Confederation Nationale de Patronat Francais*)

⁷⁹ Biedrzycka U., Saffer A.P., Zieliński M., *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza oraz propozycje rekomendowane przez Zespół ds. Lobbyingu przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu*, USAID/GEMINI - PEDS Project, Warszawa, wrzesień 1996.

⁸⁰ <http://www.medef.com/medef-corporate/le-medef/quisommes-nous.html>

władzami publicznymi w imieniu wszystkich zrzeszonych w niej przedsiębiorstw, co czyni organizację kluczowym partnerem w dialogu społecznym. Działania MEDEF skupiają się wokół nowoczesnego rynku pracy i skutecznej ochrony socjalnej. W 2009 r. zostały zawarte 24 umowy pomiędzy MEDEF i związkami zawodowymi.⁸¹

Konfederacja Generalna Małych i Średnich Przedsiębiorstw (CGPME) jest niezależną organizacją powstałą w 1944 r., skupiającą pracodawców z małych i średnich przedsiębiorstw. Jest uznanym partnerem w konsultacjach społecznych we Francji. Posiada swoje oddziały terenowe we wszystkich departamentach.

CGPME jest przedstawicielem sektora MSP w przemyśle, handlu i usługach na szczeblu krajowym, gdzie współpracuje z władzami państwowymi, a także na poziomach europejskim i międzynarodowym. Jako członek Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego CGPME ma swoich reprezentantów w Brukseli i przez to współpracuje z instytucjami Unii Europejskiej. Organizacja zrzesza związki zawodowe i grupy pracodawców.

Głównym celem CGPME jest kontrolowanie wszystkich obszarów polityki oraz rzecznictwo we wszystkich krajowych i europejskich procesach podejmowania decyzji, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na MSP. Przedstawiciele organizacji biorą udział we wszystkich oficjalnych dochodzeniach, debatach i obradach komisji podejmujących decyzje dotyczące problemów społecznych i gospodarczych na wszystkich poziomach - od lokalnego po krajowy. CGPME utworzył i prowadzi również kilka organizacji zależnych, np. AGEFOS-PME (finansowanie bieżących szkoleń zawodowych dla pracowników MSP), ACL-PME (poradnictwo mieszkaniowe dla pracowników) oraz GSC (ubezpieczenie na wypadek bezrobocia).

CGPME utworzył siedem komisji technicznych, które zajmują się następującymi obszarami: ekonomiczny, prawno-podatkowy, społeczny, szkoleń zawodowych, relacji zewnętrznych, energii i środowiska. Komisje te składają się z ekspertów wyznaczonych przez członków organizacji.

Działania CGPME skupiają się wokół następujących tematów:

- odkrywanie nowych narzędzi finansowania w celu wspierania tworzenia nowych firm,
- motywowanie i wspieranie rozwoju nowych przedsiębiorstw,
- stworzenie nowej ustawy o przedsiębiorczości, z uwzględnieniem konkretnych propozycji dotyczących bezrobocia i świadczeń emerytalnych,
- stworzenie warunków uczciwego handlu poprzez poszerzenie praw podwykonawców oraz detalistów w stosunku do dużych przedsiębiorstw i dużych systemów dystrybucji,
- tworzenie nowych praw społecznych, lepiej dostosowanych do potrzeb dzisiejszego społeczeństwa.⁸²

Od 2003 r. ponad 10 tys. prezesów i dyrektorów przedsiębiorstw zrzeszonych w CGPME spotyka się corocznie w Pałacu Kongresowym w Paryżu na uroczystości *Planète PME*⁸³ (krajowy dzień CGPME), w której uczestniczą również ministrowie. Stałymi elementami tego wydarzenia są konferencje, wystawy, sesje plenarne, a także szkolenia z zakresu rozwoju zawodowego, innowacji, ekologii i inne. Celem jest networking, a także możliwość

⁸¹ <http://www.medef.com/medef-corporate/le-medef/quisommes-nous/nos-missions.html>

⁸² http://www.cgpme.fr/fichiers/english_version.pdf

⁸³ Kongres Szefów Małych i Średnich Przedsiębiorstw <http://www.planetepme.org/>

konsultacji i bezpośrednich kontaktów z przedstawicielami władz, politykami i reprezentantami organizacji pozarządowych.

Rząd uznaje obie wspomniane organizacje, co oznacza, iż są one uprawnione do uczestniczenia w trójstronnych negocjacjach z władzami państwowymi i związkami zawodowymi oraz do podpisywania porozumień.

6.4. Dobre praktyki partnerów społecznych. Przykłady.

Adéquations jest stowarzyszeniem nienastawionym na zysk, założonym w 2003 r. Działa na szczeblu regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Głównym celem stowarzyszenia jest informowanie, debata i działanie skupiające się wokół zrównoważonego rozwoju człowieka, międzynarodowej solidarności, praw człowieka (zwłaszcza równości kobiet i mężczyzn) i różnorodności kulturowej.⁸⁴

Jednym z projektów stowarzyszenia *Adéquations* jest sieć obywatelska „ETAL - Na rzecz nadzoru i przejrzystości działań lobbingowych”⁸⁵ zrzeszająca 20 organizacji, w tym NGO i związki zawodowe. Celem ogólnym projektu jest opracowanie systemu nadzoru i utrzymywania przejrzystości działań lobbingu w odniesieniu do publicznych instytucji decyzyjnych. Cele szczegółowe skupiają się wokół następujących zagadnień: konsultacje społeczne, zapobieganie konfliktom interesów, niezależna ekspertyza naukowa oraz udział obywateli w procesie decyzyjnym.

W związku z wyborami samorządowymi w marcu 2010 r. w ramach projektu ETAL organizacja *Adéquations* przeprowadziła sondaż wśród kandydatów reprezentujących różne opcje polityczne w każdym regionie. Poglądy i zobowiązania kandydatów w sferze konsultacji społecznych i włączenia obywateli w proces decyzyjny skupiały się wokół trzech punktów:

- konkretne procedury skutecznej regulacji lobbingu,
- procedury mające na celu zabezpieczenie się przed ryzykiem konfliktu interesów w procesie nominowania kandydatów na radnych, a następnie kontrolę niezależności wybranych radnych,
- procedury dotyczące uczestnictwa obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w polityce regionalnej.

W świetle tych odpowiedzi, członkowie sieci obywatelskiej ETAL stwierdzili, że partie polityczne zaczynają zdawać sobie sprawę z wpływu działalności lobbingowej na decyzje publiczne. W związku z tym propozycja stworzenia obowiązkowego rejestru przedstawicieli interesu publicznego, zawierającego nie tylko imiona i nazwiska lobbistów, ale także dane ich klientów i współpracowników oraz szczegóły dotyczące budżetu przeznaczonego na działalność lobbingową, spotkała się z aprobatą.⁸⁶

Instytut Badań i Debaty nad Rządzeniem (z fr. *Institut de recherche et débat sur la gouvernance*) jest instytucją „think-tank” założoną w Paryżu, z oddziałem w Bogocie. Misją organizacji jest ułatwianie debaty związanej z dobrym rządzeniem, poprzez dostarczanie

⁸⁴ <http://www.adequations.org/spip.php?rubrique1>

⁸⁵ *Pour un ncadrement et une transparence des activités de lobbying* (tłum. wasne)

⁸⁶ <http://www.adequations.org/spip.php?article1320>

ekspertyz, opracowywanie modułów szkoleniowych, organizację seminariów, zbieranie i dystrybucję dokumentacji w publikacjach i na stronie internetowej.

Metody pracy Instytutu są interdyscyplinarne, gdyż uwzględniają wkład specjalistów w dziedzinie nauk politycznych, antropologii, ekonomii, prawa i innych. Organizacja angażuje w swoje projekty wielu działaczy społecznych, tworzy partnerstwa kontaktując ze sobą instytucje kształcenia wyższego, administrację państwową, organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz autorytety społeczne i religijne. Instytut tworzy sieci badawcze na pięciu kontynentach, porównując w ten sposób praktyki dobrego rządzenia na skalę międzynarodową.

Instytut bada, jak termin „dobre rządzenie” ewoluował z poziomu lokalnego na globalny, kładąc nacisk na ewolucję pojęcia w ramach organizacji międzynarodowych. Instytut prowadzi debatę na temat stosowania tego terminu w różnych, nawet przeciwnych ideologicznie kontekstach.⁸⁷

Na stronie internetowej Instytutu dostępny jest obszerny przegląd studiów przypadków obejmujący następujące działy tematyczne:

- legitymizacja i umacnianie władzy,
- partnerstwo wielostronne w zakresie spraw publicznych,
- reforma instytucji publicznych,
- współpraca różnych szczebli władzy, od lokalnego do globalnego,
- różnorodność postaw i czynników dobrego rządzenia.⁸⁸

7. Podsumowanie. Rekomendacje dla Polski.

Z powyższej analizy francuskiego modelu demokracji partycypacyjnej wynika, że oprócz tradycji i czynnika historycznego, bardzo ważną rolę odgrywa zaangażowanie obywateli w działalność organizacji pozarządowych oraz ruch stowarzyszeniowy. Jednocześnie na poziomie lokalnym nacisk kładziony jest na bezpośredni kontakt z mieszkańcami za pomocą zróżnicowanych instytucji i narzędzi ułatwiających komunikację. Obywatele nie pozostają obojętni na sprawy swojego otoczenia (lokalnego i regionalnego), co znacząco wpływa na poprawę dialogu z władzami samorządowymi i ich dążenie do pozyskania informacji zwrotnej. Dopiero tego typu działania oraz przyzwyczajenie do udziału w podejmowaniu decyzji skutkują późniejszym zaangażowaniem w organizacje pozarządowe.

Tradycja konsultacji społecznych, jako przejaw aktywnego uczestnictwa w demokracji, jest głęboko zakorzeniona w mentalności Francuzów i uregulowana przez odpowiednie dokumenty prawne. Prawo gwarantuje również dostęp partnerów społecznych do informacji, a przez to możliwość obserwacji i wpływania na proces legislacyjny.

We Francji zaangażowanie i chęć wpływania na decyzje dotyczące otoczenia lokalnego zaczynają się w świadomości obywateli, a nie wynikają z przymusów, ani nakazów. Francuzi chętnie i z własnej woli angażują się w sprawy swojej wspólnoty, ponieważ są one dla nich ważne i mają poczucie realnego wpływu na ich rozstrzygnięcie. W przekonaniu obywateli francuskich, zwłaszcza żyjących w mniejszych miejscowościach, aktywne włączanie się w sprawy swojej społeczności jest naturalne. Obywatele angażują się dla swojej miejscowości i

⁸⁷ <http://www.institut-gouvernance.org/article5.html>

⁸⁸ <http://www.institut-gouvernance.org/article20.html>

dla innych ludzi, nie oczekując w zamian bezpośrednich korzyści materialnych. W Polsce takie postawy wciąż jeszcze spotyka się dość rzadko.

Ponadto warto zwrócić uwagę na aktywną postawę obywatelską osób w starszym wieku, które, dysponując wiedzą i doświadczeniem, a także większą ilością wolnego czasu, często angażują się w ruch stowarzyszeniowy. Wiele lokalnych fundacji i stowarzyszeń we Francji zostało założonych przez emerytowanych nauczycieli, naukowców, lekarzy i inne osoby dostrzegające potrzeby swojego otoczenia. Osoby starsze po zakończeniu pracy zawodowej nie pozostają bierne, lecz mogą wykorzystać swój potencjał, realizując zarówno oddolne inicjatywy lokalne, jak i projekty europejskie. Tymczasem w Polsce aktywna postawa obywatelska seniorów to wciąż budząca zdziwienie rzadkość. Bierna postawa i brak motywacji seniorów, wynikające w dużym stopniu z uwarunkowań społecznych, powodują, że doświadczenie i potencjał emerytów pozostają niewykorzystane. Należy przy tym zaznaczyć, że blisko 1/3 pełnoletnich obywateli polskich to emeryci i renciści, a 1/5 z nich to osoby na wcześniejszej emeryturze. Dane te obrazują ogromną skalę problemu. Widoczny kontrast pomiędzy zaangażowaniem starszych osób we Francji a sytuacją w Polsce skłania do zastanowienia.

Widocznym przejawem funkcjonowania demokracji obywatelskiej we Francji, zwłaszcza w małych miejscowościach i na obszarach wiejskich, jest także aktywność władz szczebla lokalnego i ich zaangażowanie w życie mieszkańców. Urzędnicy państwowi często sami mieszkają w miejscowościach, w których sprawują władzę i wykazują szczere zainteresowanie sprawami lokalnej społeczności, obserwując ją z perspektywy mieszkańców. Kontakt obywateli z władzami jest więc ułatwiony i pozbawiony biurokracji, co widać wyraźnie w sprawnej komunikacji i efektywnych konsultacjach społecznych.

Wnioski płynące dla Polski z powyższej analizy mogą być następujące.

1. Należy dążyć do zmian w mentalności obywateli i zachęcać, również osoby starsze, do aktywnego udziału w zróżnicowanych formach demokracji uczestniczącej poprzez: stowarzyszenia, wolontariat, szkolenia z demokracji i praw obywatelskich, konsultacje społeczne.
2. Należy dążyć do otwarcia władz samorządowych na obywateli, uproszczenia form komunikacji i umożliwienia bezpośredniego dialogu na tej linii. Warto poszerzać możliwości aktywnego włączania się obywateli w proces decyzyjny, poprzez stworzenie odpowiednich organów demokracji uczestniczącej.
3. Należy wykorzystywać nowoczesne i zróżnicowane narzędzia komunikacji między władzami a obywatelami, mające na celu uproszczenie procedur i poprawę efektywności dialogu.
4. Należy dokonywać regularnych kontroli funkcjonowania demokracji obywatelskiej na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.

Bibliografia

1. Biedrzycka U., Saffer A.P., Zieliński M., *Udział organizacji społecznych i gospodarczych w procesie legislacyjnym w Polsce. Analiza oraz propozycje rekomendowane przez Zespół ds. Lobbyingu przy Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu*, USAID/GEMINI - PEDS Project, Warszawa, wrzesień 1996.

2. *Samorządowa demokracja partycypacyjna. Najlepsze praktyki konsultacji prawa samorządowego z partnerami społecznymi. Wartości i zasady rzetelnych konsultacji*, Praca zbiorowa pod red. M. Bąka i P. Kulawczuka, Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Warszawa, 2007.
3. Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna. Wprowadzenie*, Centrum Badań Społecznych, Gdańsk, 2009.
4. Konstytucja V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.
5. *L'écoute des bénéficiaires. Guide des bonnes pratiques pour l'écoute des bénéficiaires des prestations du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Paris, Juillet 2001.
6. *Code de bonnes pratiques pour la participation civile au processus décisionnel. Adopté par la Conférence des OING lors de sa réunion le 1er octobre 2009*, Conférence des ONG internationales du Conseil de l'Europe, CONF/PLE(2009)CODE1, Strasbourg, 2009.
7. Suplisson F. *Political Activities of NGOs: International Law and Best Practices*, The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 12, Issue 1, ICNL, Washington, November 2009.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki