

## Najlepsze praktyki w zakresie konsultacji społecznych Szwecja

Anna Szcześniak

Szwecja jest monarchią parlamentarną. Na poziomie krajowym, społeczeństwo jest reprezentowane przez parlament (*Riksdag*), który ma uprawnienia ustawodawcze. Rząd realizuje decyzje Riksdagu i przygotowuje projekty nowych aktów prawnych lub zmian prawa. Król – jako głowa państwa ma niewielkie uprawnienia takie, jak reprezentowanie Szwecji wobec innych państw, zwierzchnictwo w państwowym Kościele ewangelicko-luterańskim, uroczyste otwieranie sesji Parlamentu, wręczanie Nagrody Nobla, a także udzielanie rad, zachęcanie i ostrzeganie Parlamentu i rządu.

Znamiennym przejawem demokracji są wybory powszechne, odbywające się co cztery lata, które obywatelom dają możliwość wywierania wpływu na to, jakie strony będą reprezentować ich na szczeblu ogólnokrajowym (w Riksdagu), regionalnym (w radzie regionu) czy lokalnym (w radzie gminy), a od 1995 r. – także w Unii Europejskiej.<sup>1</sup> Jednakże, istnieje wiele sposobów wpływania na politykę między wyborami, na przykład poprzez udział w referendum, członkostwo w partii politycznej, a przede wszystkim poprzez zgłaszanie opinii na temat propozycji nowego prawa przedstawianych przez rząd.

### 1. Ścieżka legislacyjna

Jak wspomniano powyżej, Szwecja posiada trzy poziomy administracji publicznej: poziom ogólnokrajowy, regionalny i lokalny. O ile Konstytucja reguluje relacje pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą, o tyle kompetencje rad regionalnych i rad gminnych reguluje ustawa o samorządzie lokalnym (*Local Government Act*) z 1992 r., ustanawiająca szwedzkie gminy w obecnym kształcie<sup>2</sup>. Ustawa zawiera także przepisy dotyczące radnych, rad miejskich, zarządów i komisji. Podział zadań pomiędzy rządem i samorządami lokalnymi zmieniał się na przestrzeni lat. Rozwój demokracji z czasem spowodował przeniesienie wielu zadań rządowych do organów gminy. W gminach łatwiej utrzymuje się stałe kontakty pomiędzy decydentami i społeczeństwem.<sup>3</sup>

#### Poziom krajowy

Na poziomie krajowym społeczeństwo jest reprezentowane przez Riksdag – szwedzki jednoizbowy Parlament - liczący 349 parlamentarzystów (w kadencji 2006-2010 47% członków Parlamentu stanowiły kobiety<sup>4</sup>), posiadający władzę ustawodawczą. Propozycje nowych aktów prawnych są przedstawiane w większości przypadków przez rząd wspierany w

---

<sup>1</sup> W niniejszym opracowaniu pomijamy poziom Unii Europejskiej.

<sup>2</sup> Pierwsze uregulowania dotyczące samorządu lokalnego były wprowadzone w Szwecji w 1862 r. Zob.: Lundell B., *The Learning State. Mechanisms and procedures for public participation in the legislative process in Sweden*, Lund University, Faculty of Law, Paper presented at the International Workshop on Public Participation in the Law-making process 15-16 December 2008, Beijing, China.

<sup>3</sup> Aktualnie rząd powołał komisję parlamentarną (Komisję ds Obowiązków Sektora Publicznego - *Committee on Public Sector Responsibilities*), która została zobowiązana do zbadania podziału kompetencji między różnymi szczeblami władzy.

<sup>4</sup> [www.riksdagen.se/templates/R\\_Page\\_\\_\\_\\_12595.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____12595.aspx)

swojej pracy przez instytucje rządowe – ministerstwa oraz około 300 innych jednostek rządowych (agencji i przedsiębiorstw publicznych). Inicjatywa ustawodawcza może wyjść także od parlamentarzystów lub różnych komisji parlamentarnych, także inspirowanych działaniami różnych grup interesów. Zdarza się to jednak wyjątkowo.

Zanim rząd przedstawi propozycję nowego prawa w Parlamencie, dana kwestia jest poddawana analizie i ocenie. Zadanie to może być powierzone urzędnikom we właściwym ministerstwie, albo też – na co rząd często się decyduje – ekspertowi lub grupie specjalistów (komisji), do których kierowana jest prośba o bliższe zbadanie danego zagadnienia. W rezultacie powstaje raport według instrukcji rządu zawierający analizę i sformułowanie problemu, jaki ma rozwiązać planowana ustawa. Raport jest publikowany i jest powszechnie dostępny. Co roku publikuje się od 100 do 150 raportów. W 2007 r. ukazało się 113 raportów. Komisja pracująca nad daną kwestią działa niezależnie, jednak odpowiedzialny minister wyznacza jej członków, którzy z kolei mogą włączać do niej ekspertów z różnych dziedzin, osoby publiczne i polityków. Już na tym wczesnym etapie zarówno opozycja parlamentarna, jak i różne grupy interesów mają możliwość śledzenia prac nad nowym prawem, co więcej jest to najdogodniejszy czas, aby mieć wpływ na kształt opracowywanych przepisów prawnych. Komisja pracuje około 2 lat. Zazwyczaj działa około 200 komisji równocześnie. Przykładowo w 2007 r. powołano 143 nowe komisje, a 113 zakończyło swoją pracę.<sup>5</sup>

Zanim rząd przygotowuje rekomendacje na podstawie opracowanego raportu, jest on przekazywany do konsultacji do agencji rządowych, władz lokalnych, organizacji pozarządowych i innych instytucji, które mogą bezpośrednio odczuć działanie projektowanego rozwiązania prawnego. Po zebraniu opinii od partnerów społecznych, właściwe ministerstwo tworzy propozycję ustawy, która zostanie skierowana do Parlamentu. Co do zasady, rząd jest zobligowany przekazać propozycję aktu prawnego do Rady Legislacyjnej (*Council on Legislation*), której członkami są sędziowie Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego. Działanie to ma na celu ustalenie zgodności proponowanego prawa z innymi aktami prawnymi, a w szczególności – z Konstytucją. Jednakże Rada Legislacyjna jest jedynie ciałem konsultacyjnym, a nie podejmującym ostateczne decyzje co do kształtu proponowanego prawa.

W Parlamencie, zanim odbędzie się głosowanie nad konkretną propozycją, ustawa jest kierowana do jednej z komisji parlamentarnych (w kadencji 2006-2010 było ich piętnaście), pracujących na podobnych zasadach, jak komisje w polskim Sejmie. Każdy członek Parlamentu może zgłosić swoją kontrpropozycję do ustawy rządowej. Komisja zajmująca się rozpatrywaniem danego projektu ustawy, opracowuje raport prezentowany na forum całej izby. Następnie odbywa się debata, jeśli nie ma uwag, przeprowadzane jest głosowanie i propozycja ustawy staje się obowiązującym prawem. W Parlamencie szwedzkim decyzje zapadają większością głosów. Nowe ustawy i nowelizacje istniejących ustaw wchodzą w życie poprzez ogłoszenie ich przez rząd – są drukowane w Szwedzkim Kodeksie Praw (*Swedish Code of Statutes*).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> *The Swedish Law-Making Process*, FACT SHEET, Ministry of Justice, June 2007 oraz Lundell B., *The Learning State. Mechanisms and procedures for public participation in the legislative process in Sweden*, Lund University, Faculty of Law, Paper presented at the International Workshop on Public Participation in the Law-making process 15-16 December 2008, Beijing, China.

<sup>6</sup> *The Swedish Law-Making Process*, FACT SHEET, Ministry of Justice, June 2007.

### **Poziom regionalny<sup>7</sup>**

W Szwecji jest 21 jednostek administracyjnych, odpowiadających polskim regionom. Władza w regionach jest podzielona pomiędzy Rady Regionalne (*County Councils*), których członkowie są wybierani w wyborach powszechnych oraz regionalne jednostki administracji publicznej. W każdym z regionów działa Zarząd Regionu (*County Administrative Board*) – jako przedstawiciel rządu centralnego i łącznik pomiędzy ogólnokrajowym i regionalnym poziomem. Przewodniczący Zarządu Regionu jest wskazywany przez rząd i jest on mianowany Gubernatorem (*County Governor*). Zarząd Regionu jest odpowiedzialny między innymi za niektóre kwestie opieki socjalnej i planowanie regionalne, współpracuje także z większością jednostek publicznych na wszystkich poziomach administracji.

Decyzje polityczne w regionie są podejmowane przez Radę Regionalną, która wyznacza Regionalny Komitet Wykonawczy (*County Executive Committee*), koordynujący i prowadzący prace rady. Ponadto rada jest wspierana przez liczne komisje, zajmujące się różnymi zagadnieniami. Komisje wdrażają decyzje podejmowane przez radę. Rady Regionalne są odpowiedzialne za usługi medyczne (które pochłaniają około 80% ich budżetu), edukację, kulturę i wsparcie biznesu działającego w regionie. Odpowiedzialność za transport publiczny spoczywa i na Radach Regionalnych i na Radach Gminnych. Działalność Rad Regionalnych jest finansowana przez rząd w formie grantów, jak również z podatków i opłat regionalnych, co reguluje wspomniana ustawa o samorządzie lokalnym.

### **Poziom lokalny<sup>8</sup>**

W Szwecji jest 290 gmin. Decyzje dotyczące danej gminy podejmowane są przez Radę, której członkowie są wybierani w wyborach powszechnych. Rada Gminy powołuje Zarząd Gminy (*Municipal Executive Board*), prowadzący i koordynujący prace rady. Rada Gminy podejmuje decyzje w wielu kwestiach, na przykład w sprawie szkolnictwa podstawowego i średniego, przedszkoli, dróg, sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i energetycznej, opieki nad osobami starszymi itp. Gminy udzielają różnego rodzaju licencji i pozwoleń, na przykład pozwoleń budowlanych czy licencji na sprzedaż alkoholu. Działalność Rady Gminy, podobnie jak Rad Regionalnych, jest finansowana z podatków i opłat lokalnych oraz grantów rządowych, co reguluje ustawa o samorządzie lokalnym, a do innych aktów prawnych determinujących działanie gmin należą: ustawa o usługach socjalnych (*Social Services Act*), ustawa o planowaniu i budownictwie (*Planning and Building Act*) oraz ustawa o szkołach (*Schools Act*).

Rada Gminy spotyka się raz w miesiącu podejmując istotne dla danej społeczności decyzje. Jest ona wspierana w swojej pracy przez komisje tematyczne i biura. Posiedzenia rady są jawne i są rejestrowane. Od decyzji komunalnych można się odwoływać na podstawie stwierdzenia ich niezgodności z obowiązującym prawem lub poprzez odwołanie się do Zarządu Regionu.

## **2. Uregulowania prawne gwarantujące udział partnerów społecznych w procesie konsultacji**

---

<sup>7</sup> [www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se)

<sup>8</sup> [www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se)

Podstawowe przepisy określające, jak Szwecja powinna być rządzona są zapisane w Konstytucji. Z jej zapisów wynika również praktykowana otwartość i transparentność władz publicznych. Wśród podstawowych praw są określone relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą, a także podstawowe prawa, jakie przysługują obywatelom. *Instrument of Government* między innymi gwarantuje obywatelom prawo do informacji, organizowania demonstracji, zakładania partii politycznych i praktykowania swojej religii. Do podstawowych wolności i praw wszystkich obywateli szwedzkich między innymi należą podane poniżej.

1. Wolność słowa: prawo do przekazywania informacji i wyrażania poglądów, opinii i uczuć, ustnie, za pomocą znaków, na piśmie lub w inny sposób.
2. Wolność informacji: prawo do upowszechniania i otrzymywania informacji lub zapoznawania się z wypowiedziami innych osób w inny sposób.
3. Wolność zgromadzeń: prawo do organizowania lub uczestniczenia w spotkaniach w celu przekazania informacji lub wyrażenia opinii lub w innych podobnych celach, lub w celu przedstawienia twórczości.
4. Wolność demonstracji: prawo do organizowania lub uczestniczenia w demonstracji w miejscu publicznym.
5. Wolność zrzeszania się: prawo do zrzeszania się z innymi w celach publicznych lub prywatnych.
6. Wolność wyznania: swoboda praktyk religijnych indywidualnych lub w towarzystwie innych.

Na mocy podstawowych praw, a przede wszystkim w praktyce Szwecja jest krajem o wyjątkowej przejrzystości i jawności działania władz publicznych oraz instytucji państwowych.

W Szwecji tworzenie prawa odbywa się przy udziale partnerów społecznych, którymi są organizacje pracodawców i pracowników, a w znacznie węższym zakresie organizacje reprezentujące różne inne grupy interesariuszy. Organizacje pozarządowe mają swój udział w tworzeniu prawa w zakresie spraw dotyczących rynku pracy, na mocy tzw. *Ustawy o współdecydowaniu*.<sup>9</sup>

Jak wspomniano w punkcie 1 – najistotniejszym etapem tworzenia nowych rozwiązań legislacyjnych jest praca komisji powoływanych przez ministerstwa. Formalne uregulowania nie obligują władz do umożliwiania udziału w nich organizacjom pozarządowym, a jedynie dopuszczają taką możliwość. Konstytucja Szwecji (*Instrument of Government*, rozdział 7, art. 2) stwierdza, że w działalności rządu, jeśli zachodzi potrzeba niezbędne informacje i opinie **muszą** być uzyskiwane od jednostek publicznych. Organizacje i osoby prywatne, **powinny** mieć możliwość wyrażenia opinii, w razie potrzeby. Z przywołanych przepisów wynika, że rząd musi uzyskać informacje od instytucji czy władz publicznych i nie może zmusić do wypowiedzania się organizacji i osób prywatnych. Podobne podejście w odniesieniu do organizacji pozarządowych wynika między innymi z podręcznika dla komisji pracujących nad nowym prawem.<sup>10</sup> W Szwecji uważa się, że dzięki pracom komisji skutecznie

---

<sup>9</sup> Bartol A., *Organizacje pozarządowe w Unii Europejskiej*, Biuletyn Analiz UKIE nr 9, maj 2002.

<sup>10</sup> Ds 2000:1 Kommittéhandboken (Handbook for committees) p 9 [za:] Lundell B., *The Learning State. Mechanisms and procedures for public participation in the legislative process in Sweden*, Lund University, Faculty of Law, Paper presented at the International Workshop on Public Participation in the Law-making process 15-16 December 2008, Beijing, China.

wykorzystywana jest wiedza posiadana przez różne grupy społeczne i ekspertów w zakresie opracowywanych kwestii. Oznacza to, że możliwe jest zaproponowanie opozycji parlamentarnej i różnym grupom interesów udziału w pracach nad nowym projektem legislacyjnym na wczesnym etapie i że politycy i eksperci mogą oczekiwać owocnej współpracy ze strony rządowej.

Formalne zasady regulujące prace komisji są zawarte w *Kommittéförordningen* (SFS 1998:1474; rozporządzenie rządu w sprawie komisji). Rozporządzenie to zawiera stwierdzenie, że w trakcie prac nad nowym prawem komisja musi uwzględniać takie aspekty, jak: konsekwencje proponowanych rozwiązań w zakresie dochodów i kosztów dla obywateli, w zakresie przestępczości i zapobieganiu jej, konsekwencje dla płci, małych firm i koszty dla osób, których dotyczy nowe prawo. Jeśli proponowane rozwiązanie będzie negatywnie wpływało na budżet państwa, w raporcie komisji musi być propozycja, jak mają być sfinansowane wydatki na wdrożenie ustawy i koszty związane z jej wprowadzeniem. Dla pozyskania tych informacji i danych wskazane jest zatem zasięganie opinii różnych gremiów, zależnie od opracowywanego zagadnienia. Raport zawierający konkluzje z prac komisji jest dystrybuowany wśród różnych instytucji w celu uzyskania opinii na temat zawartych w nim ustaleń i propozycji. Oprócz opinii oczekiwanych od konkretnych adresatów raportu, ministerstwa mogą otrzymywać opinie od wszystkich, którzy chcą zabrać głos w danej kwestii. Obecnie znaczenie różnych grup interesów jest mniejsze, niż 20-30 lat wcześniej, niemniej podkreśla się, że tworzenie nowego prawa jest procesem nakierowanym na skorzystanie z wiedzy i doświadczenia różnych grup, zidentyfikowanie rozwiązań alternatywnych i ich ocenę oraz uzyskanie porozumienia między rządem a beneficjentami nowego prawa. Stąd naturalne dążenie do włączania w prace komisji różnych stron na jak najwcześniejszym etapie.

Rozpatrując przykład Szwecji trzeba pamiętać, że demokracja przenika całe społeczeństwo i należy uwzględnić, że w społeczeństwie jest głęboko zakorzenione poczucie obowiązku obywatelskiego, z którego wynika angażowanie się w kwestie państwowe. Przejawem tej postawy jest wysoki odsetek (około 80%) obywateli szwedzkich uczestniczących w wyborach powszechnych. Kształtowanie postaw obywatelskich, rozpoczyna się już w szkole, gdzie dzieci i młodzież zachęca się do wpływania na swoje otoczenie choćby poprzez pracę w radach uczniowskich, a później studenckich. Rady uczniowskie zwykle są pytane o to, gdzie powinny powstać boiska czy ścieżki rowerowe. Mniejsze dzieci również są proszone o „opinie”, ale innymi metodami, na przykład rysują swoje marzenia dotyczące ich otoczenia, miejscowości. W trakcie pracy zawodowej istotne znaczenie ma angażowanie się pracowników w działalność związków zawodowych. Społeczeństwo szwedzkie aktywnie uczestniczy również w tworzeniu wspólnot mieszkańców za pośrednictwem stowarzyszeń i innych organizacji społecznych. Na poziomie lokalnym każdy mieszkaniec zameldowany w gminie jest uprawniony do wnoszenia wniosków do rady gminy i regionu (tzw. wnioski obywateli) i ma prawo oczekiwać, że wniosek zostanie rozpatrzony. Mieszkańcy gminy mają również prawo do podjęcia tzw. inicjatywy obywatelskiej w postaci wniosku o przeprowadzenie referendum w konkretnej sprawie, w przypadku poparcia ze strony co najmniej pięciu procent mieszkańców gminy. Ponadto wpływ na kwestie lokalne mają użytkownicy usług publicznych oferowanych przez gminy, na przykład w zakresie szkolnictwa, ośrodków opieki dziennej oraz ośrodków opieki nad osobami starszymi.

### 3. Działania władz publicznych ukierunkowane na pozyskanie opinii partnerów społecznych. Aktywizowanie partnerów.

W Szwecji różne organizacje i instytucje najczęściej są włączane w proces legislacyjny podczas prac komisji, powoływanych przez poszczególne ministerstwa. Jak wspomniano wcześniej członkowie komisji mogą zapraszać do jej prac ekspertów - również osoby reprezentujące różnych interesariuszy. Druga możliwość pozyskania opinii od partnerów społecznych to kierowanie raportów z prac komisji do różnych gremiów. Raporty zazwyczaj są przesyłane do uczelni wyższych. Przykładowo na Wydziale Prawa w Lund co roku przygotowuje się około 30-40 opinii. Liczba organizacji, grup interesów itp., do których raporty są wysyłane może być bardzo duża – 2500 różnych organizacji było poproszonych o opinie na temat oddzielenia szwedzkiego Kościoła od państwa, ale tylko kilka, gdy propozycja dotyczyła niewielkiej grupy lub gdy ograniczony był czas przeznaczony na konsultacje. W rzadkich przypadkach rezerwuje się pieniądze w celu stymulowania debaty publicznej za pomocą różnych środków (na przykład spotkań fokusowych).

Biuro Rządu zawsze dokonuje podsumowania zebranych opinii, które w formie oficjalnego dokumentu są publikowane i zazwyczaj są wykorzystywane do przygotowania ostatecznej wersji rządowego projektu. Opinie i streszczenia jako dokumenty publiczne, zgodnie ze szwedzkim prawem, są powszechnie dostępne dla wszystkich zainteresowanych.

Czasami przesyłanie raportów dotyczących nowych rozwiązań prawnych do różnych instytucji i organizacji jest zastępowane lub uzupełniane przez wysłuchania zaproszonych gości, zazwyczaj zamknięte dla osób postronnych. Jednak ta forma zbierania opinii o proponowanych rozwiązaniach legislacyjnych należy do rzadkości.

Po przesłaniu przez rząd propozycji nowego aktu prawnego do Parlamentu, możliwe jest jeszcze wpływanie na ostateczny kształt uregulowania. Wnioski w sprawie ewentualnych zmian mogą pochodzić między innymi od organizacji, grup lobbujących i innych zainteresowanych stron. Czasami komisja parlamentarna pracująca nad daną ustawą wysłuchuje grup i organizacji pragnących przedstawić swoje opinie.

W Szwecji uważa się, że w tworzeniu nowego prawa mogą brać udział wszystkie zainteresowane organizacje, mogą one na kilku etapach prac legislacyjnych zgłaszać swoje opinie, a rząd Szwecji jest zainteresowany skorzystaniem z ich wiedzy dostarczanej w procesie tworzenia nowych aktów prawnych.

#### 4. Dostęp do informacji dla partnerów społecznych

W Szwecji dostęp do informacji dla partnerów społecznych, ale także dla wszystkich obywateli, wynika bezpośrednio z praw i wolności podstawowych (przedstawionych w punkcie 2), a konkretnie - wolności informacji, czyli prawa do upowszechniania i otrzymywania informacji lub zapoznawania się z wypowiedziami innych osób. Istotne jest w tym aspekcie również inne prawo: ustawa o wolności prasy (*Freedom of the Press Act*). Dzięki temu społeczeństwo ma dostęp do informacji o pracach Parlamentu, rządu oraz agencji rządowych, a także ma dostęp do oficjalnych dokumentów, między innymi raportów z prac komisji opracowujących projekty aktów prawnych. Przykładowo korespondencja pomiędzy królem Szwecji a premierem jest publicznym dokumentem i musi być dostępna dla wszystkich, podobnie publiczne są posiedzenia sądów. Każdy ma prawo wglądu do dokumentów – ma prawo uzyskać informację, jakie dokumenty napłynęły do danego urzędu publicznego, nad jakimi kwestiami urząd pracuje i kto konkretnie zajmuje się daną sprawą.

Dokumenty rządowe są udostępniane za pośrednictwem Centrum Danych (*Records Centre*).<sup>11</sup> Wszystkie bieżące akty prawne, poza publikacją w Szwedzkim Kodeksie Praw (tylko w języku szwedzkim), są przechowywane w bibliotece *Riksdagu* i w większości bibliotek publicznych. W formie elektronicznej są dostępne na stronie internetowej *Riksdagu* (także jedynie w języku szwedzkim). Wszystkie informacje dotyczące szwedzkiego ustawodawstwa są umieszczane w oficjalnym portalu Lagrummet, który jest ogólnie dostępny. Niektóre ministerstwa i agencje rządowe publikują część przepisów w języku angielskim.

Zasada publicznego dostępu do dokumentów oznacza również, że urzędnicy państwowi oraz inni pracownicy administracji publicznej, w tym samorządowej, mogą ujawniać informacje, to znaczy są uprawnieni do przekazywania mediom oraz innym zainteresowanym osobom wszystkiego co wiedzą o danej sprawie.

Pomimo ogólnej zasady powszechnej dostępności dokumentów, nie wszystkie dokumenty mogą być ujawnione. Dostęp może być zastrzeżony, jeśli dokument dotyczy:

- bezpieczeństwa kraju lub jego stosunków z innym państwem lub organizacją międzynarodową,
- centralnej polityki fiskalnej, monetarnej lub walutowej kraju,
- inspekcji, kontroli lub innych działań nadzorczych władzy publicznej,
- kwestii związanych z zapobieganiem lub ściganiem przestępstw,
- interesów ekonomicznych instytucji publicznych,
- ochrony osobistej lub kwestii ekonomicznych dotyczących podmiotów prywatnych,
- ochrony gatunków zwierząt i roślin.

Jeśli kwestie poufne są przedmiotem obrad sądu, sąd może je prowadzić przy drzwiach zamkniętych.

Oficjalnym dokumentem powszechnie dostępnym jest:

- dokument zawierający tekst, obraz lub informacje przechowywane w inny sposób, na przykład w formie elektronicznej,
- dokument przechowywany przez władzę publiczną oraz dokument otrzymany lub sporządzony przez dany organ.

Co ciekawe projekty decyzji nie są zazwyczaj traktowane jako dokumenty publiczne. Większość dokumentów urzędowych jest publicznie dostępna, chyba że zostały one uznane za tajne na podstawie ustawy o tajemnicy. Zazwyczaj nie jest wymagane podanie przyczyny dlaczego ktoś pragnie zapoznać się z danym dokumentem lub informacją. Każdy, kto spotka się z odmową dostępu do dokumentów publicznych, może wnieść odwołanie od tej decyzji.

## 5. Przegląd głównych organizacji i ich metod pracy. Dobre praktyki władz publicznych i partnerów społecznych.

### 5.1.Organizacje i instytucje włączane do konsultacji społecznych

---

<sup>11</sup> [www.sweden.se/eng/Home/Work/The-Swedish-system/What-is-the-Swedish-model/Facts/The-Swedish-System-of-Government/](http://www.sweden.se/eng/Home/Work/The-Swedish-system/What-is-the-Swedish-model/Facts/The-Swedish-System-of-Government/); Fact Sheet FS 55 z, Publisher: Swedish Institute, Published: Apr 10, 2007

Szwecja należy do krajów, w których angażowanie się w działalność organizacji pozarządowych i wolontariat ma długie tradycje, co więcej idea zaangażowania społecznego poprzez formalne członkostwo w stowarzyszeniach jest rozumiana jako fundamentalna część szwedzkiej demokracji. Przez wiele lat organizacje pozarządowe były wspierane finansowo za pośrednictwem subsydiów i grantów przez rząd i samorządy lokalne. Istotną część tego wsparcia kierowano do organizacji na podstawie liczby ich formalnych członków czy nasilenia działalności promocyjnej, mierzonej liczbą przeprowadzonych spotkań i podjętych inicjatyw, bez względu na rodzaj prowadzonej aktywności. Ważną formą wsparcia organizacji pozarządowych przez samorządy lokalne było również udzielanie pomocy rzeczowej w postaci bezpłatnego dostępu do pomieszczeń i innych zasobów komunalnych. W rezultacie ponad połowa społeczeństwa jest związana z tego typu organizacjami, chociaż według innych szacunków tylko 10% Szwedów nie należy formalnie do żadnej organizacji.<sup>12</sup> Najwięcej osób w wieku od 16 do 74 lat angażuje się w działalność na rzecz sportu i rekreacji (20%), następnie - w działalność dotyczącą kwestii społecznych (16%), mieszkalnictwa (8%) czy kultury (5%).<sup>13</sup>

Do konsultacji proponowanych przez rząd aktów prawnych zapraszane są jednostki publiczne i organizacje pozarządowe. Często uczestniczą w nich związki zawodowe (np. Krajowa Konfederacja Związków Zawodowych – *Landsorganisationen i Sverige - LO*<sup>14</sup>, Krajowa Konfederacja Związków Zawodowych Profesjonalistów – *Saco* skupiająca pracowników, studentów, naukowców, samozatrudnionych i emerytów reprezentujących różne zawody<sup>15</sup>, Krajowa Konfederacja Związków Zawodowych Pracowników - *TCO*<sup>16</sup>), izby gospodarcze (jest ich 11), stowarzyszenia branżowe lub inne - skupiające jednostki publiczne, na przykład Szwedzkie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych (*The Swedish Association of Local Authorities and Regions - SALAR*) reprezentujące wszystkie szwedzkie gminy i regiony pomimo, że członkostwo jest dobrowolne. Najbardziej wpływową organizacją reprezentującą biznes jest Konfederacja Szwedzkich Przedsiębiorców (*Svenskt Näringsliv*)<sup>17</sup>, skupiająca 50 organizacji członkowskich i 54 tys. przedsiębiorców zatrudniających około 1,5 mln pracowników. Konfederacja prowadzi regularną działalność w zakresie rzecznictwa interesów swoich członków na wszystkich poziomach władzy.

Przykładowo, do konsultacji dotyczących opracowywanego programu reform na rzecz wzrostu i zatrudnienia w latach 2008-2010 zaproszono osiem instytucji:<sup>18</sup>

– Krajowe Stowarzyszenie Edukacji Osób Dorosłych (*Folkbildningsförbundet*)<sup>19</sup>,

---

<sup>12</sup> Dane za 2005 r. na podst.: *Characteristics of the Swedish voluntary sector*, Ersta Sköndal University College, prezentacja oraz Trägårdh L., *State and Civil Society in Northern Europe. The Swedish Model Reconsidered*, Berghahn Books, 2007.

<sup>13</sup> Dane dotyczą 2005 r. na podst.: *Characteristics of the Swedish voluntary sector*, Ersta Sköndal University College, prezentacja, s. 3. Zobacz też: Wijkström F., *The Role of Civil Society. The Case of Sweden in International Comparison*, Paper prepared for and presented at The 1st International Korean Studies Workshop on: "Civil Society & Consolidating Democracy in Comparative Perspective" May 21-22, 2004, Allen Hall/ New Millennium Hall, Yonsei University.

<sup>14</sup> [www.lo.se](http://www.lo.se)

<sup>15</sup> [www.saco.se](http://www.saco.se)

<sup>16</sup> [www.tco.se](http://www.tco.se)

<sup>17</sup> [www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)

<sup>18</sup> *Swedish Reform Programme for Growth and Jobs – Annual Progress Report 2009*, [www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se), s. 123.

<sup>19</sup> [www.studieforbunden.se](http://www.studieforbunden.se)

- *Folkbildningsrådet* - to wspólna nazwa dla niezależnych działań prowadzonych przez szkoły i stowarzyszenia szkół w formie kursów, kół naukowych i działalności kulturalnej<sup>20</sup>,
- Krajową Federację Centrów Zasobów dla Kobiet, Regionalne Centrum Zasobów w Dalarna (*Resurscentra nordvästra Dalarna*)<sup>21</sup>,
- Izbę Gospodarczą w Sztokholmie (*Stockholms Handelskammare*)<sup>22</sup>,
- Krajowe Stowarzyszenie Wynalazców (*Svenska Uppfinnareföreningen*)<sup>23</sup>,
- Krajową Radę Handlu (*Sveriges Exportråd*)<sup>24</sup>,
- Krajową Unię Studentów (*Sveriges förenade studentkårer*)<sup>25</sup>,
- Krajową Radę Technologii Ochrony Środowiska (*Sveriges miljöteknikråd - Swentec*)<sup>26</sup>.

## 5.2. Dobre praktyki władz publicznych i partnerów społecznych

W końcu ubiegłego stulecia w Szwecji stwierdzono, że demokracja potrzebuje rewitalizacji i wzmocnienia, ponieważ zauważono, że partie skupiają coraz mniej członków. W 1998 r. powołano nawet ministra ze specjalnymi kompetencjami w zakresie promocji rozwoju demokracji. W 2001 r. w budżecie przewidziano fundusze na działania związane ze zwiększeniem zaangażowania społeczeństwa w życie publiczne.<sup>27</sup> Poniżej przedstawiamy przykłady inicjatyw podejmowanych w tamtym okresie przez władze publiczne na szczeblu krajowym i lokalnym dla zwiększenia zaangażowania społeczeństwa w kształtowanie swojego otoczenia.

### Plac Demokracji<sup>28</sup>

Plac Demokracji (*Demokratitorget*) jest przykładem konsultacji społecznych, prowadzonych na poziomie centralnym. W końcu lat dziewięćdziesiątych powołano rządową Komisję ds. Demokracji, która miała zbadać przyszłość demokracji w Szwecji oraz przygotować rekomendacje w zakresie rewitalizacji demokracji. W trakcie swoich prac komisja aktywnie korzystała z nowoczesnych narzędzi komunikacji zapewnianych przez Internet. W trakcie prac komisji kilkakrotnie organizowano dyskusje na stronie internetowej komisji, za pośrednictwem której udostępniano wszystkie przygotowane publikacje. Ogólnie udostępniono w ten sposób ponad 40 raportów okresowych z prac komisji oraz zorganizowano ponad 30 różnych forów w celu poznania opinii interesariuszy. W trakcie prac komisji odnotowano średnio 600 wizyt tygodniowo, a w fazie końcowej nawet dochodziło do 100 wizyt na stronie dziennie. Ponadto oprócz działań *on-line*, członkowie komisji podróżowali po całym kraju i przeprowadzali seminaria oraz spotkania w urzędach gmin, organizowali konferencje z udziałem krajowych i międzynarodowych ekspertów.

---

<sup>20</sup> [www.folkbildning.se](http://www.folkbildning.se)

<sup>21</sup> [www.w7dalarna.se](http://www.w7dalarna.se)

<sup>22</sup> [www.chamber.se](http://www.chamber.se)

<sup>23</sup> [www.uppfinnare.se](http://www.uppfinnare.se)

<sup>24</sup> [www.swedishtrade.se](http://www.swedishtrade.se)

<sup>25</sup> [www.sfs.se](http://www.sfs.se)

<sup>26</sup> <http://swentec.se>

<sup>27</sup> *Swedish Democracy Policy: Emphasis on Empowerment and Participation*, "Democracy – from a Swedish point of view", paper published in connection with the Council of Europe Forum for the Future of Democracy 2007 in Sweden, Ministry of Integration and Gender Equality Sweden, s. 5.

<sup>28</sup> *Online Consultation in GOL Countries. Initiatives to foster e-democracy*, project report 6 December 2001, a joint product of the members of the Government Online International Network drafted by Pauline Poland, Ministry of the Interior and Kingdom Relations the Netherlands.

Na podstawie raportu końcowego z prac komisji Minister ds. Demokracji i Administracji Publicznej zarządził konsultacje społeczne na temat demokracji i społecznego zaangażowania w całym kraju. Trwały one w drugiej połowie 2000 r. Raport również był udostępniony w Internecie, a także rozesłany do wielu agencji, samorządów gminnych i regionalnych oraz innych organizacji, jak również do 501 wybranych obywateli. W odpowiedzi uzyskano ponad 400 opinii, które także zostały opublikowane w Internecie. Strona [www.demokratitorget.gov.se](http://www.demokratitorget.gov.se) stała się główną stroną wykorzystywaną przez rząd do komunikacji w trakcie prac legislacyjnych. Za pośrednictwem tej strony organizacje mogły też ubiegać się o fundusze na realizację projektów związanych z rozwojem demokracji partycypacyjnej. Publikowano też na niej dobre praktyki w zakresie e-demokracji oraz umożliwiano kontakty z politykami i ekspertami.

Wykorzystanie Internetu do komunikacji ze społeczeństwem przez Komisję ds. Demokracji spowodowało zwiększenie zainteresowania konsultacjami *on-line* ze strony różnych grup interesariuszy, a także upowszechniło stosowanie nowoczesnych narzędzi komunikacji przez inne komisje i jednostki rządowe.

### **Nowe Lotnisko<sup>29</sup>**

Nowe Lotnisko (*Ny Flygplats*) to przykład efektywnych konsultacji społecznych przeprowadzonych przez agencję rządową. W porównaniu do innych krajów, szwedzkie agencje rządowe cieszą się znaczną niezależnością. W rezultacie wieloma kwestiami dotyczącymi polityki w rzeczywistości zajmują się agencje (a nie ministerstwa), często jednak we współpracy z ministerstwami lub w ich imieniu.

Dyskusje dotyczące zlokalizowania w Sztokholmie nowego lotniska trwały kilka lat. W styczniu 2000 r. Urząd Lotnictwa Cywilnego (*Luftfartsverket*) zdecydował się otworzyć stronę internetową „NyFlygplats” dedykowaną tej kwestii. Za pośrednictwem strony wszyscy zainteresowani (obywatele, organizacje pozarządowe, samorządy lokalne i jednostki rządowe) mieli możliwość swobodnego udziału w dyskusji na temat nowego lotniska i w wypracowaniu ostatecznej decyzji w tej sprawie.

Urząd stworzył nowy rodzaj forum dla zaawansowanego dialogu z obywatelami na długo przed zapadnięciem decyzji. Jednym z kluczowych elementów strony była „siatka opinii”, w której organizacje, grupy działania, partie, gminy i inne władze przedstawiały swoje opinie w ważnych kwestiach. Dzięki temu odwiedzający stronę mogli łatwo zapoznać się z przebiegiem dyskusji.

Innym elementem godnym uwagi były szczegółowe opisy różnych alternatywnych lokalizacji lotniska. Teksty, zdjęcia, mapy i krótkie filmy dawały dokładne opisy różnych rozwiązań. Na stronie umieszczono także wywiady z obywatelami, e-kartki, kompleksowy „bank materiałów” oraz umożliwiono internautom skontaktowanie się z wieloma organizacjami dla ułatwienia zawiązania ewentualnych koalicji, aby „mówić jednym głosem”.

---

<sup>29</sup> *Online Consultation in GOL Countries. Initiatives to foster e-democracy*, project report 6 December 2001, a joint product of the members of the Government Online International Network drafted by Pauline Poland, Ministry of the Interior and Kingdom Relations the Netherlands.

Strona została zamknięta w styczniu 2001 r. Rząd zdecydował, że lotnisko nie będzie zbudowane na południe od Sztokholmu.<sup>30</sup>

### **Bollnäs<sup>31</sup>**

Władze Gminy Bollnäs przez wiele lat podejmowały wysiłki na rzecz umocnienia lokalnej demokracji poprzez dialog ze społecznością lokalną. Dzięki wdrożonym działaniom mieszkańcy mogą łatwo śledzić poczynania władz oraz mogą wpływać na podejmowane decyzje.

Podejmując liczne działania dla wzmocnienia dialogu z mieszkańcami, władze gminy skoncentrowały się na rozwoju partycypacji ze wsparciem nowoczesnych narzędzi komunikacji. Wszystkie istotne dokumenty umieszczano w Interencie, między innymi protokoły ze spotkań rady gminy oraz dane dotyczące władz lokalnych. Rozpoczęto transmisje *on-line* z spotkań, w trakcie których mieszkańcy mogli zgłaszać pytania do członków rady za pośrednictwem poczty elektronicznej. Odpowiedzi na te pytania oraz zgłoszone przed posiedzeniem rady udzielano bezpośrednio w trakcie spotkania.

Internetowy „Dialog” stanowił alternatywny - obok tradycyjnego - środek komunikacji władzy lokalnej z mieszkańcami, umożliwiał mieszkańcom zgłaszanie pytań i problemów, a co istotne zapewniał także uzyskanie odpowiedzi w ciągu 48 godzin. W rezultacie Gmina Bollnäs stała się wzorcem dla innych szwedzkich samorządów w zakresie wykorzystania Internetu dla wdrażania idei demokracji partycypacyjnej oraz do obsługi mieszkańców.

### **Kalix<sup>32</sup>**

Przykładem kolejnego samorządu, który z powodzeniem wdrożył nowoczesne narzędzia komunikacji do uaktywnienia społeczności lokalnej jest Miasto Kalix. We wrześniu 2000 r. uruchomiono „urząd miasta *on-line*”, dzięki czemu mieszkańcy mogli brać udział w czatach z lokalnymi politykami oraz osobami odpowiedzialnymi za zagospodarowanie przestrzenne gminy, a także głosować w sprawie zagadnień związanych z renowacją centrum miasta. Wszyscy mieszkańcy, którzy ukończyli 11 lat mieli możliwość wypowiedzenia się za pośrednictwem strony internetowej, telefonicznie lub przy pomocy papierowych ankiet. Władze lokalne pragnęły uświadomić obywatelom, że naprawdę mają wpływ na swoje otoczenie oraz na to, co się dzieje w ich mieście. Przez niemal trzy tygodnie ponad 7% mieszkańców przekazało swoje opinie, dotyczące planowanej renowacji centrum miasta (dla porównania – we wcześniejszych latach, w trakcie wcześniej przeprowadzanych podobnych akcji, ale bez wykorzystania Internetu uzyskiwano kilkanaście opinii). Po tym sukcesie podjęto kolejne projekty dla uzyskania bardziej szczegółowych opinii.

Każda osoba pragnąca zapoznać się z konkretnymi propozycjami władz miasta (mapami, planami itp.) oraz wyrazić swoją opinię miała własne hasło dostępu do strony internetowej. Osoby, które nie miały własnych komputerów mogły popołudniami skorzystać z dostępu do

---

<sup>30</sup> Obecnie w pobliżu Sztokholmu są 3 lotniska: Stockholm Arlanda Airport położone 43 km na północ od Sztokholmu – główne lotnisko w kraju, Stockholm Skavsta Airport Nyköping znajduje się 100 km na południe od Sztokholmu i Sztokholm-Bromma Airport położone 9 km na zachód od centrum Sztokholmu. Wszystkie działały przed zorganizowaniem konsultacji w latach 2000-2001.

<sup>31</sup> *Online Consultation in GOL Countries. Initiatives to foster e-democracy*, project report 6 December 2001, a joint product of the members of the Government Online International Network drafted by Pauline Poland, Ministry of the Interior and Kingdom Relations the Netherlands; [www.bollnas.se](http://www.bollnas.se)

<sup>32</sup> Tamże oraz [www.kalix.se](http://www.kalix.se)

komputerów w szkołach i bibliotekach. Tak zorganizowane konsultacje wywołały entuzjazm – ponad 4,5 tys. osób odwiedziło stronę internetową miasta, ponad 50 osób uczestniczyło w dyskusji z burmistrzem i prawie 1200 osób (spośród 18 tys. mieszkańców) odpowiedziało na przedstawione pytania dotyczące renowacji centrum miasta (86% z nich – za pośrednictwem Internetu). Respondenci poruszyli wiele różnych spraw, okazało się, że według nich Kalix potrzebuje więcej terenów zielonych, lepszych ścieżek rowerowych oraz miejsc spacerowych. Dzięki przeprowadzonym konsultacjom centrum miasta zostało przebudowane zgodnie z życzeniem mieszkańców. W następnym okresie, bazując na zdobytych doświadczeniach, władze miasta prowadziły podobne konsultacje na temat lokalnych podatków.

### **Sieć Przeciwno Wykluczeniu Społecznemu**

Jednym z przykładów mobilizacji organizacji pozarządowych do skutecznego zabiegania o interesy reprezentowanych grup jest **Sieć Przeciwno Wykluczeniu Społecznemu** (*Network Against Social Exclusion*) utworzona w 2000 r. z inicjatywy osoby reprezentującej jedną ze szwedzkich społecznych organizacji pozarządowych, aby działać na forum Unii Europejskiej.<sup>33</sup> W sieci znalazły się różne organizacje pozarządowe i skupiające wolontariuszy, reprezentujące grupy społeczne w gorszym położeniu. Niektóre z tych organizacji świadczyły usługi dla swoich członków, inne zajmowały się rzecznictwem ich interesów. Kilka z organizacji tworzących sieć należało do dużych, silnych i liczących się w kształtowaniu szwedzkiej polityki społecznej, ale w sieci były również jednostki małe, o małej liczbie członków i o ograniczonych zasobach. Innowacyjność sieci polegała na tym, że była to pierwsza inicjatywa, która zgromadziła większość NGO (organizacji pozarządowych<sup>34</sup>) zajmujących się zagadnieniami pomocy społecznej i wykluczenia społecznego w Szwecji. Godny podkreślenia jest fakt, że utworzenie sieci to oddolna inicjatywa, która zgrupowała jednostki działające indywidualnie i według odmiennych strategii, między innymi szwedzki ruch na rzecz osób upośledzonych, organizacje i wspólnoty religijne, organizacje użytkowników, organizacje konsumenckie, organizacje gospodarki społecznej, organizacje imigrantów oraz stowarzyszenia etniczne. Do sieci zaproszono związki zawodowe i organizacje zawodowe, ale odmówiły udziału.

Istotna była też kwestia pozycji osób, które utworzyły sieć – zajmowały one kluczowe stanowiska w reprezentowanych przez siebie organizacjach (przykładowo byli to sekretarze generalni, przewodniczący lub starsi doradcy). Ponadto pomimo braku środków, sieć przyciągnęła utalentowanych rzeczników ze zgromadzonych organizacji, co zdecydowanie podniosło status inicjatywy. Sieć działała w oparciu o umowę i deklaracje ustne, nie sformalizowano jej, co byłoby bardzo trudne uwzględniając bardzo różne profile organizacji tworzących sieć, różnorodność ich dążeń i priorytetów. Członkowie sieci wskazywali brak formalnych standardów i regulacji dotyczących członkostwa jako słaby punkt tego gremium. Sieć umocniła swoją pozycję jako grupa nacisku na rząd, dzięki angażowaniu się w tworzenie polityki społecznej na szczeblu Unii Europejskiej.

---

<sup>33</sup> Jacobson K., Johansson H., *The Micro-Politics of the OMC Process: NGO Activities and the Social Inclusion Process in Sweden*, Paper for presentation at the International Meetings on Law and Society in the 21st Century, Humboldt University, Berlin, 25-28 July 2007.

<sup>34</sup> ang. *non-governmental organization* (NGO).

Członkowie sieci postawili sobie za cel sprawdzenie czy zasady OMC<sup>35</sup> można stosować w przypadku zagadnień dotyczących wykluczenia społecznego, poza tym chcieli zostać istotnymi partnerami rządu szwedzkiego w rozwiązywaniu problemów społecznych, a także chcieli stać się istotnymi partnerami rządu w tworzeniu krajowego planu działań przeciwko wykluczeniu społecznemu. Po rozpoczęciu funkcjonowania sieć, zajmując się *de facto* zagadnienia związanymi z UE, nie została zauważona w kraju. Przekazano jednak rządowi raport zawierający wizję społeczeństwa szwedzkiego w kontekście polityki społecznej, domagając się w większym stopniu niż dotychczas zaspokajania potrzeb grup marginalizowanych oraz włączania do tworzenia krajowego planu działań przeciwko wykluczeniu społecznemu beneficjentów planu. Domagano się także umów partnerskich ze społecznymi NGO w zakresie współpracy z rządem. Kontakty z Ministerstwem Zdrowia i Spraw Społecznych odpowiedzialnym za tworzenie corocznego planu rozpoczęto od próby zaprezentowania zasad OMC. Jednak przedstawiciele ministerstwa, nie byli nimi zainteresowani, ani nie traktowali członków sieci jako partnerów, którzy mogliby mieć wpływ na kształt planu. W 2001 r. przedstawiono ministerstwu opracowany przez członków sieci plan alternatywny, co jednak nie zmieniło stanowiska urzędników ministerstwa. W planie nadal domagano się stworzenia planu konsultacji, przewidującego włączenie różnych organizacji i partnerów do kształtowania i następnie wdrażania planu zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i lokalnym. Jednocześnie nie zajmowała się innymi działaniami. Ministerstwo Zdrowia zarzucało członkom, że sieć powstała, aby działać na forum UE, nie w kraju, co jednak nie było przeszkodą, aby dopuścić organizację do tworzenia krajowego planu działań na rzecz grup reprezentowanych przez członków sieci. Sieć używała także swoich kontaktów w UE, aby wywierać nacisk na nieprzychylne instytucje rządowe. To negatywne nastawienie i niechęć do współpracy ze strony ministerstwa zmieniło się pod koniec 2003 r., kiedy rząd zainicjował forum wymiany informacji i konsultacji z organizacjami reprezentującymi opinie osób w gorszym położeniu i wykluczonych. Utworzenie specjalnej komisji nie było bezpośrednim wynikiem działań sieci, choć stanowiły one istotny przyczynek, ważniejsza była zmiana ministra – nowy Minister Spraw Społecznych był w większym stopniu zainteresowany rozwijaniem nowych form konsultacji, w szczególności z organizacjami reprezentującymi grupy marginalizowane w społeczeństwie. W międzyczasie zmieniło się również ogólne nastawienie polityków szwedzkich do włączania obywateli w dyskusje na temat opieki społecznej. Komisja stała się faktycznym forum pozyskiwania przez ministerstwo informacji dotyczących planowanych rozwiązań z perspektywy ich końcowego beneficjenta. Przedstawiciele sieci również zostali zaproszeni do udziału w pracach komisji, której przewodniczył minister, w jej pracach uczestniczył także starszy doradca polityczny ministra oraz inne osobistości. Podstawowy wysiłek sieci – uzyskanie wpływu na jeden dokument rządowy (krajowy plan działań przeciwko wykluczeniu społecznemu) został zrealizowany z nawiązką, bowiem sieć zyskała wysoko uprzywilejowaną pozycję w procesie kształtowania szwedzkiej polityki w obszarze jej zainteresowania i bezpośrednie kontakty z rządem oraz Ministrem Spraw Społecznych.

Przedstawiony przebieg sprawy oraz możliwość członkostwa w komisji wywołały napięcia wewnątrz sieci dotyczące tego, która organizacja będzie obecna w nowo powołanej komisji.

---

<sup>35</sup> OMC (open method of coordination) – procedura koordynacji zmian w krajowych politykach zatrudnienia i politykach społecznych stosowana przez Unię Europejską. Więcej: Jacobson K., Johansson H., *The Micro-Politics of the OMC Process: NGO Activities and the Social Inclusion Process in Sweden*, Paper for presentation at the International Meetings on Law and Society in the 21st Century, Humboldt University, Berlin, 25-28 July 2007, s. 2.

Zastosowano procedurę wyboru przedstawiciela, w ramach której organizacje członkowskie mogły nominować kandydata spełniającego pewne warunki i posiadającego takie cechy, jak:

- zdolność i determinacja wyrażania opinii beneficjentów polityki społecznej oraz reprezentowanej organizacji wobec ministerstwa, jeśli trzeba stosując konstruktywną krytykę;
- doświadczenie w pracy w organizacjach społecznych na poziomie podstawowym;
- umiejętność przyczynienia się do wzmocnienia roli komitetu w zaangażowaniu użytkowników w realizacji krajowego planu działań przeciwko wykluczeniu społecznemu.

Próbowano wybrać przedstawicieli reprezentujących różne grupy społeczne (osoby niepełnosprawne, kobiety, imigrantów, osoby bezdomne, organizacje kościelne itd.). Ostatecznie wydelegowano jedenaście zamiast dziesięciu osób, które następnie zostały zaakceptowane przez ministerstwo.

Komisja początkowo spotykała się cztery razy w roku. Przedstawiciele sieci uczestniczący w pracach komisji byli zadowoleni z rezultatów prac, uznając, że ten model konsultacji warto przenieść na szczebel lokalny. Jednocześnie artykułowali zastrzeżenia: mieli ograniczony wpływ na programy spotkań i poruszano na nich jedynie kwestie istotne dla ministra, kiedy rząd zaprosił eksperta, NGO nie mogły zaprosić swojego eksperta. Ponadto program spotkania był przedstawiany kilka dni przed planowanym terminem, co ograniczało możliwości przygotowania się przedstawicieli sieci do spotkania, a minister zwykle opuszczał grono członków komisji przed zakończeniem spotkania.

Udało się jednak przygotować wspólny raport, w którym uwzględniono również kwestie zgłoszone przez reprezentantów sieci. Można stwierdzić, że był to sukces sieci, która tym samym rozpoczęła dialog ze stroną rządową i zaczęła uczestniczyć w kształtowaniu strategii dotyczącej reprezentowanych przez nią grup społecznych na zasadach, jakie wcześniej były dostępne jedynie dla organizacji pracodawców i pracowników. Dla strony rządowej udział sieci w tworzeniu dokumentów strategicznych dotyczących zapobiegania wykluczenia społecznemu był bardzo wygodny, ponieważ zamiast konsultować swoje propozycje z wieloma różnymi organizacjami, co z pewnością byłoby znacznie trudniejsze, rozmowy prowadzono tylko z jedną organizacją, skupiającą jednostki reprezentujące różne grupy. Organizacje tworzące sieć zyskały wiele kontaktów zarówno na forum krajowym, jak i europejskim, nauczyły się nowych metod działania, a przede wszystkim przekonały się, że współpraca i mówienie „jednym głosem” prowadzi do sukcesu. Dla poszczególnych organizacji tworzących sieć jest to dobra platforma do dalszych kontaktów z przedstawicielami rządu i uczestniczenia w tworzeniu rozwiązań dedykowanych reprezentowanym przez nie grupom społecznym. W kolejnych latach przedstawiciele Sieci Przeciwko Wykluczeniu Społecznemu (reprezentującej w 2008 r. około 40 organizacji) także uczestniczyli w stworzeniu strategii zapobiegania wykluczeniu społecznemu na lata 2008-2010.<sup>36</sup>

## 6. Rekomendacje dla Polski

---

<sup>36</sup> *Sweden's strategy report for social protection and social inclusion 2008–2010*, Ministry of Health and Social Affairs, Stockholm 2008.

Analiza szwedzkiego modelu demokracji skłania do kilku refleksji. Czynnikiem, który najbardziej różni Szwecję i Polskę jest wieloletnia, nieprzerwana praktyka w zakresie otwartości oraz jawności działania władz na wszystkich szczeblach, a także tradycja angażowania się społeczeństwa w działalność organizacji pozarządowych i wolontariat na rzecz poprawy swojego otoczenia czy osób potrzebujących wsparcia. Ponadto obywatele szwedzcy mają głęboko zakorzenione poczucie obowiązku obywatelskiego, co wyraża się między innymi w aktywnym uczestniczeniu w wyborach powszechnych. Niewątpliwie wpływa to na dobór osób reprezentujących ich zarówno w Parlamencie, jak i władzach lokalnych i regionalnych. Ważne jest także systematyczne kształtowanie postaw obywatelskich już od najmłodszych lat nauki. Pomimo opisanej dużej aktywności społeczeństwa, władze publiczne na bieżąco monitorują „poziom demokrację” i jeśli trzeba, podejmują działania dla wzmocnienia partycypacji obywateli w życiu publicznym. Wydaje się zatem, że w Polsce należy:

- zmobilizować władze publiczne wszystkich szczebli (ale zwłaszcza władze lokalne) do upubliczniania dokumentów formalnych, propozycji decyzji oraz planów, a także upublicznienia spotkań gremiów podejmujących decyzje (rad gmin) za pośrednictwem Internetu;
- upowszechniać korzystanie z nowoczesnych narzędzi komunikacji przez władze publiczne dla umożliwiania interesariuszom wyrażania opinii w różnych kwestiach, a także zapewnienia informacji zwrotnej, w jakim stopniu opinie zostały wykorzystane przy podejmowaniu decyzji;
- przeprowadzać konsultacje społeczne przy pomocy zróżnicowanych metod, aby dotrzeć do różnych grup interesariuszy – zależnie od diskutowanego zagadnienia;
- aktywizować organizacje pozarządowe, zachęcać je do angażowania się w większym stopniu w kształtowanie decyzji dotyczących reprezentowanych przez nie grup, aby tworzyć lepsze prawo, w większym stopniu dopasowane do potrzeb jego odbiorców;
- systematycznie realizować lokalne i ogólnokrajowe projekty nastawione na rozwój społeczeństwa obywatelskiego i demokracji partycypacyjnej ze szczególnym naciskiem na dzieci i młodzież, którym brak pozytywnych wzorców w tym zakresie w najbliższym otoczeniu;
- podejmować przeglądy funkcjonowania demokracji i w oparciu o wyniki prowadzić projekty na rzecz rozwoju demokracji.

Z doświadczeń szwedzkich wynika, że jedynie długofalowe i systematyczne działania mogą przynieść pozytywne rezultaty.

#### **Bibliografia:**

- Bartol A., *Organizacje pozarządowe w Unii Europejskiej*, Biuletyn Analiz UKIE nr 9, maj 2002
- Characteristics of the Swedish voluntary sector*, Ersta Sköndal University College, prezentacja
- Jacobson K., Johansson H., *The Micro-Politics of the OMC Process: NGO Activities and the Social Inclusion Process in Sweden*, Paper for presentation at the International Meetings on Law and Society in the 21st Century, Humboldt University, Berlin, 25-28 July 2007
- Lundell B., *The Learning State. Mechanisms and procedures for public participation in the legislative process in Sweden*, Lund University, Faculty of Law, Paper presented at the International Workshop on Public Participation in the Law-making process 15-16 December 2008, Beijing, China.
- Sweden's strategy report for social protection and social inclusion 2008–2010*, Ministry of Health and Social Affairs, Stockholm 2008

*Swedish Democracy Policy: Emphasis on Empowerment and Participation*, "Democracy – from a Swedish point of view", paper published in connection with the Council of Europe Forum for the Future of Democracy 2007 in Sweden, Ministry of Integration and Gender Equality Sweden

*Swedish Reform Programme for Growth and Jobs – Annual Progress Report 2009*,  
[www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se)

*The Swedish Law-Making Process*, FACT SHEET, Ministry of Justice, June 2007

Trägårdh L., *State and Civil Society in Northern Europe. The Swedish Model Reconsidered*, Berghahn Books, 2007.

*Online Consultation in GOL Countries. Initiatives to foster e-democracy*, project report 6 December 2001, a joint product of the members of the Government Online International Network drafted by Pauline Poland, Ministry of the Interior and Kingdom Relations the Netherlands

Wijkström F., *The Role of Civil Society. The Case of Sweden in International Comparison*, Paper prepared for and presented at The 1st International Korean Studies Workshop on: "Civil Society & Consolidating Democracy in Comparative Perspective" May 21-22, 2004, Allen Hall/ New Millennium Hall, Yonsei University

#### **Źródła internetowe:**

<http://swentec.se>  
[www.bollnas.se](http://www.bollnas.se)  
[www.chamber.se](http://www.chamber.se)  
[www.folkbildning.se](http://www.folkbildning.se)  
[www.kalix.se](http://www.kalix.se)  
[www.lo.se](http://www.lo.se)  
[www.riksdagen.se](http://www.riksdagen.se)  
[www.saco.se](http://www.saco.se)  
[www.sfs.se](http://www.sfs.se)  
[www.studieforbunden.se](http://www.studieforbunden.se)  
[www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)  
[www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se)  
[www.sweden.se](http://www.sweden.se)  
[www.swedishtrade.se](http://www.swedishtrade.se)  
[www.tco.se](http://www.tco.se)  
[www.uppfinnare.se](http://www.uppfinnare.se)  
[www.w7dalarna.se](http://www.w7dalarna.se)



**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