

New Commission's Guidelines on Stakeholder Consultation as a factor reducing the EU democratic deficit

Abstract

The objective of the article is to assess the new Commission's Guidelines on Stakeholder Consultation (2015) in the EU policy-shaping in view of raising effectiveness of the EU governance model and of reducing the EU democratic deficit. The hypothesis of the article is that the Commission's revision of the stakeholder consultation procedures contributes to overcoming the EU crisis of the consultation model and, in general, to reducing the democratic deficit in the EU. The neoinstitutional research perspective permits to catch the relations between the EU institutions and stakeholders wanting to co-shape EU sectoral policies, and the concepts of the UE democratic legitimacy (by F. Scharpf) as well as of the deliberative democracy (by J. Habermas) make possible to verify the research hypothesis. The verification takes place also in the course of the analysis of the new guidelines by confronting them with the identified deficits in matters of the dialogue with stakeholders.

Key words: *stakeholder consultation, policy-shaping, lobbying, copyright, democratic deficit, democratic legitimacy, deliberative democracy*

Streszczenie

Celem artykułu jest ocena nowych procedur prowadzenia przez Komisję Europejską konsultacji z zainteresowanymi stronami (2015) w toku kształtowania unijnych polityk sektorowych z punktu widzenia efektywności unijnego modelu rządzenia oraz niwelowania deficytu demokracji w UE. W pracy zakłada się, iż przeprowadzona przez Komisję rewizja procedur przyczynia się do przezwyciężania kryzysu unijnego modelu konsultacji, a w ogólności do niwelowania deficytu demokracji w Unii Europejskiej. Zastosowana w analizie neoinstytucjonalna perspektywa badawcza pozwala na ujęcie relacji pomiędzy instytucjami UE a interesariuszami zainteresowanymi współkształtowaniem polityki sektorowej, natomiast koncepcja legitymizacji demokratycznej UE F. Scharpfa oraz demokracji deliberatywnej J. Habermasa na weryfikację hipotezy badawczej. Weryfikacja następuje również w toku analizy nowych wytycznych w konfrontacji ze zidentyfikowanymi deficytami w zakresie dialogu z zainteresowanymi stronami.

Słowa kluczowe: *konsultacje z zainteresowanymi stronami, kształtowanie polityki, lobbying, prawo autorskie, deficyt demokracji, legitymizacja demokratyczna, demokracja deliberatywna*

Agnieszka Vetulani-Cęgiel

Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytet im. Adama Mickiewicza
w Poznaniu

Nowe procedury konsultacji Komisji Europejskiej jako czynnik niwelujący deficyt demokracji w UE¹

Celem artykułu jest ocena nowych procedur prowadzenia przez Komisję Europejską (KE) konsultacji z zainteresowanymi stronami w procesie kształtowania unijnych polityk sektorowych z punktu widzenia efektywności unijnego modelu rządzenia oraz niwelowania deficytu demokracji w Unii Europejskiej (UE). Impulsem do podjęcia rozważań w tym zakresie było opublikowanie przez KE w 2015 r. *Wytycznych w zakresie lepszego stanowienia prawa* (Komisja Europejska 2015) mających na celu, między innymi, rewizję ustanowionych w 2002 r. procedur konsultacji z zainteresowanymi stronami. Wspomniane wytyczne wpisują się w funkcjonujący od 2001 r. unijny model „dobrego rządzenia” (ang. *good governance*) przedstawiony w Białej Księdze o rządzeniu w Europie (Komisja Europejska 2001) i zawierają szereg nowych elementów, które mogą okazać się istotne z punktu widzenia wzmacniania mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego i niwelowania deficytu demokratycznego UE.

Punktem wyjścia do rozważań są kontrowersje wokół konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską dotyczących Jednolitego Rynku Cyfrowego w odniesieniu do regulacji mediów i tzw. kultury cyfrowej. Obszar, o którym mowa, obejmuje w szczególności sektor audiowizualny, nowe media, dystrybucję treści i cyfryzację dziedzictwa kulturowego. Wspólnym mianownikiem dla wymienionych elementów są regulacje prawnoautorskie. Kontrowersje wynikają ze specyfiki tego obszaru, na którą składa się skomplikowana materia prawna, rozdrobnienie grup i pluralizm interesów,

¹ Badania zostały sfinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych w ramach finansowania stażu po uzyskaniu stopnia naukowego doktora na podstawie decyzji numer DEC-2014/12/S/HS5/00006.

a także ich wpływ na gospodarkę, czy wreszcie prawa użytkowników w środowisku cyfrowym. Należy podkreślić, że na szczeblu unijnym brak jest obecnie kompleksowej regulacji w materii prawa autorskiego. Sprawę komplikuje też fakt, iż ciągły postęp technologiczny stawia coraz to nowe wyzwania regulacyjne w odniesieniu do sposobów eksploatacji chronionych treści. Przeprowadzone dotychczas badania nad unijną polityką w obszarze prawa autorskiego pozwoliły zidentyfikować szereg trudności i problemów dotyczących unijnego procesu konsultacji oraz wykazać, że silny lobbying pewnych organizacji grup interesu skutkuje wprowadzaniem wąskich pod względem przedmiotowym regulacji (zob. np. Vetulani-Cęgiel 2014a). Warto nadmienić przy okazji, iż trudności w kształtowaniu regulacji prawnoautorskich występują również w odniesieniu do międzynarodowych umów zawierających przepisy tego obszaru prawa, jak w przypadku Umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabianymi (ang.: *Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, ACTA) lub Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (ang.: *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP).

Niniejszy artykuł rozpoczyna się od przedstawienia unijnego modelu „dobrego rządzenia” w odniesieniu do procedur konsultacji. W kolejnej części określone zostają jego deficyty, które są rozpatrywane w świetle specyfiki reprezentacji interesów w obszarze prawa autorskiego oraz instytucjonalnych czynników skuteczności lobbyngu (zob. wcześniejsze badania Vetulani-Cęgiel 2014a). Praktyczne problemy i kontrowersje wokół prowadzonych przez Komisję konsultacji świadczą, *de facto*, o kryzysie tego modelu.

W artykule wysuwa się hipotezę, że przeprowadzona przez Komisję Europejską rewizja procedur konsultacyjnych przyczynia się do przewycięzania kryzysu unijnego modelu konsultacji analizowanego na przykładzie kształtowania polityki unijnej w obszarze regulacji prawnoautorskich, oraz – poprzez zwiększenie otwartości i przejrzystości działań Komisji – także do niwelowania deficytu demokracji w Unii Europejskiej.

W celu weryfikacji tak zakreślonej hipotezy badawczej, w pierwszej kolejności prezentowane są nowe procedury prowadzenia konsultacji przez Komisję Europejską. Analiza wytycznych w kontekście określonych wcześniej deficytów unijnego modelu konsultacji pozwala na określenie znaczenia przeglądu tych procedur w kontekście przewycięzania kryzysu tego modelu oraz podnoszenia efektywności unijnego modelu rządzenia. W dalszej kolejności podejmuje się próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim

zakresie przyjęte w 2015 r. wytyczne przyczyniają się do przezwyciężania kryzysu demokracji w UE i pogłębiania procesu integracji europejskiej. Do wyjaśnienia ostatniej kwestii posłuży teoria dostępu P. Bouwena, a także koncepcja legitymizacji demokratycznej UE F. Scharpfa i demokracji deliberatywnej J. Habermasa, przy czym należy zwrócić uwagę na komplementarność dwóch ostatnich koncepcji.

Założenia teoretyczne i metodologiczne badania

W niniejszym artykule przyjęta została neoinstytucjonalna perspektywa badawcza, która pozwala na ujęcie relacji pomiędzy instytucjami UE a interesariuszami chcącymi współkształtować podejmowane decyzje. Relacje te cechuje dwukierunkowość: z jednej strony chodzi o wpływ grup interesów na instytucje polityczne, a z drugiej o to, że „instytucje UE tworzą strukturę, która warunkuje pośrednictwo w zakresie reprezentowania interesów, obudowując je zestawem zasad, ścieżek i procedur, oraz interaktywne środowisko, w którym wymiana myśli wpływa na uczestników reprezentujących te instytucje” (Greenwood 2005: s. 27). Perspektywa neoinstytucjonalna pozwala nie tylko wyjaśnić wpływ grup interesu na przebieg prac w organach instytucji oraz agregację ich interesów, ale także ująć zależności odwrotne, tzn. zwrócić uwagę na sposób, w jaki dany tryb organizacji i funkcjonowania poszczególnych instytucji oddziałuje na model reprezentacji interesów (Kurczewska 2011: s. 35).

Analizując relacje pomiędzy przedstawicielami grup interesu a instytucjami UE, należy przede wszystkim przyjrzeć się działaniom Komisji Europejskiej, ponieważ jest ona ważnym adresatem lobbystów z uwagi na rolę, jaką pełni w formułowaniu europejskich polityk sektorowych oraz ze względu na rolę inicjatywną w unijnych procedurach ustawodawczych. Zauważmy, że na późniejszych etapach stanowienia prawa, tj. w pracach Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, dyskusja nie dotyczy kwestii zasadności czy sposobu uregulowania danego problemu, lecz jej przedmiotem są poprawki do wniosku Komisji. W tym momencie diametralna zmiana projektu jest praktycznie niemożliwa (Tanasescu 2009: s. 56; Quittkat, Kotzian 2011).

Z kolei jeśli chodzi o relację odwrotną, Komisja Europejska aktywnie wspiera grupy interesu, oddziałując na model reprezentacji interesów (znane są przykłady powoływania i utrzymywania różnych grup przez Komisję) (Greenwood 2005: s. 38). Otwartość Komisji na interesy zewnętrzne wynika z jej zależności od grup interesu. Jest to stanowisko zrozumiałe z powodu oddalenia strukturalnego tej instytucji od obywateli,

dlatego mówi się o deficycie legitymacji demokratycznej Komisji i o potrzebie legitymizacji działań, a także ze względu na deficyt zarządzania (szacuje się, iż jest za mało funkcjonariuszy w stosunku do zadań) (Greenwood 2011: s. 2–3).

Do analizy wąskich obszarów, jak np. współzależność Komisji i grup interesu, zastosowane zostało podejście wyjaśniające, którym jest teoria dostępu. P. Bouwen przyjął, że z racji występujących trudności w określaniu wielkości „wpływu”, wskaźnikiem wywierania wpływu na instytucje unijne powinien być „dostęp” do instytucji (przedmiotem badań były wzajemne relacje lobbystów/grup interesu i instytucji unijnych). Zgodnie z tą teorią, lobbysci/grupy interesu dążą do uzyskania dostępu do instytucji oraz kontroli nad agendą procesu politycznego, z kolei instytucje dążą do uzyskania określonych dóbr, zwanych „dobraami dostępu”, jakimi są: wiedza ekspercka, informacje o potrzebach i interesach danego sektora w skali europejskiej oraz informacje o potrzebach i interesach danego sektora w skali kraju (Bouwen 2002: s. 369). Reasumując, Komisja zapewnia interesom zewnętrznym dostęp do kształtowania polityki w zamian za wiedzę ekspercką i/lub techniczną (chodzi tutaj np. o wkład grup do przygotowywanych regulacji prawnych) oraz za informacje dotyczące potrzeb i interesów danego sektora w skali europejskiej i krajowej. Należy zwrócić uwagę, że KE prowadzi aktywne działania w celu włączania różnych podmiotów w proces kształtowania polityk sektorowych. Jej aktywność w tym zakresie wynika bezpośrednio z postanowień traktatowych, które w założeniu mają zapewnić spójność i przejrzystość działań Unii (TUE: art. 11, ust. 3). Poprzez stosowanie rozmaitych metod i narzędzi konsultacyjnych KE sukcesywnie dąży do wzmacniania i strukturyzowania relacji z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Patrząc z punktu widzenia grup interesu, proces konsultacji stwarza szansę na uzyskanie dostępu do Komisji, a tym samym na prowadzenie skutecznych działań lobbingsowych w procesie kształtowania unijnych polityk (Quittkat, Kotzian 2011).

Z kolei do wyjaśnienia znaczenia rewizji procedur konsultacji dla przezwyciężenia kryzysu unijnego modelu konsultacji oraz, szerzej, kryzysu demokracji UE służą koncepcje legitymizacji demokratycznej UE F. Scharpfa oraz demokracji deliberatywnej J. Habermasa. Samo pojęcie „legitymizacji demokratycznej” odnosi uzasadnienie sprawowania władzy do procedur i instytucji demokratycznych, a jej deficyt należy rozumieć jako brak dostatecznej kontroli społecznej nad władzą publiczną (Grosse 2008: s. 75). Zgodnie z koncepcją F. Scharpfa rozróżnia się legitymizację na wejściu do systemu politycznego (ang. *input legitimacy*) oraz na wyjściu (ang. *output legiti-*

macy), przy czym w pierwszym przypadku legitymizacja polega na zagwarantowaniu obywatelom odpowiedniego udziału w procesie decyzyjnym, natomiast w drugim, system legitymizowany jest ze względu na efektywność realizacji stojących przed nim zadań (Witkowska 2015: s. 66; Cianciara 2018; Graniszewski, Kownacki 2006: s. 60). Zagadnienie deficytu legitymizacji demokratycznej jest ujmowane w literaturze w perspektywie instytucjonalnej oraz społeczno-politycznej. W świetle tej pierwszej deficyt wynika z ukształtowanej w procesie integracji europejskiej struktury instytucjonalnej Unii, natomiast w drugiej chodzi o brak europejskiego *demos* oraz o słabo skryształizowaną tożsamość europejską (Kurczewska, ed. 2008: s. 8).

W odniesieniu do koncepcji demokracji deliberatywnej J. Habermasa, legitymizacja decyzji politycznych następuje w drodze debat i kompromisów w określonych warunkach. Ogólnie rzecz biorąc, chodzi o zapewnienie otwartości debaty, dopuszczenie zróżnicowanej tematyki, możliwość uczestnictwa wszystkich zainteresowanych stron, równouprawnienie w dyskusji oraz o możliwość rewizji wcześniejszych ustaleń (Kurczewska 2011: s. 67; Witkowska 2017: s. 133). Organizacje społeczeństwa obywatelskiego umożliwiają publiczną deliberację, przenosząc oczekiwania obywateli na poziom procesu decyzyjnego (Kohler-Koch 2010: s. 106, 107). W odniesieniu do określenia stopnia deliberatywności unijnych procedur konsultacyjnych stosuje się cztery kryteria (Tanasescu 2009: s. 37–38), a mianowicie:

1. otwartość na interesariuszy i równa partycypacja,
2. przejrzystość i upublicznienie konsultacji,
3. oparcie działań komunikacyjnych na argumentacji,
4. wiążący charakter decyzji.

Precyzyjne określenie podmiotów uczestniczących w konsultacjach nastrocza wiele problemów. W literaturze mówi się zwykle o społeczeństwie obywatelskim oraz o grupach interesu, różnie je definiując (Greenwood 2011: s. 2, 8–21; Kohler-Koch 2010; Kohler-Koch, Quittkat 2013: s. 5–9). W dokumentach unijnych mówi się z kolei o organizacjach społeczeństwa obywatelskiego lub interesariuszach/zainteresowanych stronach (ang.: *stakeholders*), a wymienione pojęcia dotyczą praktycznie wszystkich kategorii podmiotów, które uczestniczą w konsultacjach. Chodzi więc o europejskie i krajowe organizacje branżowe, europejskie platformy i sieci, organizacje pozarządowe *non-profit*, firmy konsultingowe, kancelarie prawne, instytuty badawcze itd., ale także o obywateli. Z uwagi na specyfikę reprezentacji interesów w obszarze badawczym (regulacje prawnoautorskie) w artykule przyjmuje się podejście stosowane w do-

kumentach unijnych, a terminy: grupy interesu, społeczeństwo obywatelskie, interesariusze i zainteresowane strony stosuje się zamiennie.

Unijny model konsultacji

Procedury konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską podlegają określonym regułom. W 2001 r. w Białej Księdze o rządzeniu w Europie (Komisja Europejska 2001: s. 10) Komisja określiła zasady dobrego rządzenia, które rok później zaimplementowała do procedur konsultacji. I tak, od 2002 r. unijny model konsultacji rządzi się czterema ogólnymi zasadami i pięcioma minimalnymi standardami (Komisja Europejska 2002: s. 15–22). Zasady ogólne dotyczą:

- a. szerokiej partycypacji w konsultacjach,
- b. otwartości i odpowiedzialności instytucji za prowadzoną politykę, w tym przejrzystości działań,
- c. efektywności prowadzonych konsultacji poprzez konsultowanie na wczesnym etapie rozwoju polityki oraz poprzez przestrzeganie zasady proporcjonalności,
- d. spójności w działaniach poszczególnych jednostek Komisji.

Z kolei minimalne standardy sprowadzają się do:

- a. jasnego sposobu przedstawiania zakresu konsultacji,
- b. odpowiedniego określania grupy docelowej,
- c. informowania o planowanych konsultacjach,
- d. określania minimalnego czasu na przesyłanie odpowiedzi,
- e. responsywności i publikacji wyników konsultacji.

Należy podkreślić, iż sposób prowadzenia konsultacji z zainteresowanymi stronami ma niebagatelny wpływ na kształt aktów prawnych, ponieważ wypracowywane w ich toku rozwiązania mają często odzwierciedlenie we wnioskach legislacyjnych Komisji, a następnie w przyjmowanych aktach prawnych. W szczególności chodzi o problemy z przejrzystością procesu kształtowania polityki, a także – co się z tym wiąże – z możliwością udziału w debacie stron reprezentujących różne interesy (chodzi o zapewnienie zrównoważonej reprezentacji interesów). Niewłaściwa organizacja konsultacji stwarza ryzyko błędnego oszacowania potrzeb społecznych w zakresie konieczności uchwalania danych norm prawnych, czy też wystąpienia zjawiska zawłaszczania regulacji (ang. *regulatory capture*) przez wpływowe grupy interesu (Greenwood 2011: s. 3).

Problemy lobbingu i asymetrycznej reprezentacji interesów w unijnym modelu konsultacji

Konieczność prowadzenia konsultacji z zainteresowanymi stronami w obszarze regulacji prawnoautorskich jest wielkim wyzwaniem dla Komisji z uwagi na asymetryczność reprezentacji interesów, a w tym na lobbing wielu (różnych) zainteresowanych stron. Już na samym wstępie problemy wynikają ze skomplikowanej materii regulacji. Trudne do zrozumienia powodują brak szerokiej partycypacji obywateli w procesie konsultacji, mimo że w sposób bezpośredni dotyczą ich praw (np. jako użytkowników chronionych treści). Z tego też powodu w dialogu uczestniczą głównie przedstawiciele organizacji grup interesu, dysponujący odpowiednią wiedzą branżową (ekspercką). Niezrozumienie polityki unijnej przez zwykłych obywateli przyczynia się do pogłębienia deficytu demokratycznego UE.

Kolejne problemy związane są z tym, że w obszarze prawnoautorskim działa dużo większa liczba organizacji grup interesu, które reprezentują podmioty uprawnione z tytułu praw autorskich lub pokrewnych (twórcy, artyści, producenci branży muzycznej i audiowizualnej itd.) w stosunku do organizacji reprezentujących interesy użytkowników chronionych treści. Z tego powodu właśnie powstaje nierówność reprezentacji interesów w procesie konsultacyjnym (na korzyść podmiotów uprawnionych). Nierówność tę pogłębia sektorowy charakter organizacji reprezentujących podmioty uprawnione, ponieważ lobbingują one za konkretnymi przepisami prawnoautorskimi, w przeciwieństwie do „horyzontalnych” organizacji użytkowników, dla których regulacje prawnoautorskie są tylko jednym z kilku obszarów działań. Problem z zapewnieniem odpowiedniej reprezentacji interesów wynika również z faktu, że konflikt interesów przebiega nie tylko na linii: podmioty uprawnione *versus* użytkownicy chronionych treści, ale także pomiędzy samymi podmiotami uprawnionymi z tytułu praw autorskich i pokrewnych. Jako przykład można tutaj wskazać rozbieżne interesy takich podmiotów, jak: artyści wnoszący element twórczy do dzieł i producenci wnoszący pierwiastek finansowy albo podmioty działające w różnych sektorach przemysłu kreatywnego (np. artyści muzycy i artyści plastycy; wydawcy muzyczni, wydawcy prasy i wydawcy różnych rodzajów książek), lub też podmioty posiadające odmienną sytuację ekonomiczną (np. sławni muzycy i muzycy wykonawcy) (zob. więcej na ten temat w Vetulani-Cęgiel 2015d). Rozdrobnienie interesów poszczególnych grup sprawia, iż niezwykle trudno jest osiągnąć kompromis w kwestiach spornych.

Silny lobbying oraz asymetryczna reprezentacja interesów w obszarze prawnoautorskim powodują, że proponowane i przyjmowane w dyrektywach unijnych przepisy cechuje często wybiórczy lub okrojony (pod względem przedmiotowym i podmiotowym) charakter. Jednym ze sztandarowych przykładów jest przypadek wprowadzenia zakazu usuwania i obchodzenia zabezpieczeń technicznych przed nieautoryzowaną eksploatacją dzieł, który stoi w sprzeczności z instytucją dozwolonego użytku (Dyrektywa 2001/29/WE: art. 6). W literaturze podnosi się, że przepisy te nie uwzględniają w sposób należyty interesów stron, ponieważ działają na rzecz podmiotów uprawnionych z tytułu praw autorskich i pokrewnych, natomiast pomijają interesy użytkowników (Matlak 2007: 267). Również badania nad procesem kształtowania polityki unijnej w zakresie wydłużenia czasu trwania niektórych praw pokrewnych oraz w zakresie prawnej regulacji dzieł osieroconych potwierdzają znaczny wpływ lobbyngu grup interesu na treść dyrektyw prawnoautorskich (Vetulani-Cęgiel 2014a: s. 158–171 oraz 218–226). W pierwszym przypadku skuteczne okazały się działania grup z branży muzycznej, reprezentujących interesy artystów wykonawców i producentów fonogramów, ponieważ doprowadziły do wydłużenia czasu trwania praw oraz do wprowadzenia dodatkowych klauzul ochronnych na rzecz artystów; pominięto zaś interesy innych podmiotów uprawnionych, użytkowników końcowych oraz instytucji użyteczności publicznej (Dyrektywa 2011/77/UE). W drugim przypadku skuteczniejsze okazały się grupy reprezentujące interesy użytkowników sektora publicznego (głównie państwowych bibliotek i archiwów) lobbujące na rzecz wprowadzenia dozwolonych sposobów korzystania z dzieł osieroconych, a pominięto interesy użytkowników oraz częściowo podmiotów uprawnionych z tytułu praw autorskich i pokrewnych (Dyrektywa 2012/28/UE). Reasumując, w obu przypadkach można zaobserwować wprowadzenie nieproporcjonalnie dużej ochrony prawnej na rzecz jednej ze stron konfliktu (innej w obu przypadkach).

W związku z powyższym warto zwrócić uwagę na sposób, w jaki organizacje grup interesu prowadzą działania lobbujące, aby skutecznie zabiegać o swoje interesy. Otóż nie tylko wykorzystują one konsultacje Komisji do przedstawiania swoich postulatów (Quittkat, Kotzian 2011), ale nierzadko same przyczyniają się do zainicjowania polityki w tym zakresie oraz doprowadzają do rozpisywania kolejnych konsultacji z ich udziałem (Vetulani-Cęgiel 2014a: s. 158, 218–219). Mają zatem realny wpływ na ich wynik, ponieważ – w szczególności w przypadku powoływania kolejnych konsultacji o charakterze ekskluzywnym – w ten sposób zapewniają sobie możliwość udziału

w dalszej debacie. Do innych czynników wpływających na skuteczność działań określonych podmiotów należą (Vetulani-Cęgiel 2015c: s. 241–242):

- a. relacja między grupą interesu a adresatem lobbingu,
- b. argumentacja podnoszona przez grupy interesu,
- c. układ interesów i rodzaj organizacji (sektorowy lub horyzontalny),
- d. strategia działania i konsolidacja grup interesu.

Instytucjonalne czynniki efektywności lobbingu

Mimo ustalonych w 2002 r. zasad i standardów, proces kształtowania polityki i prowadzenia konsultacji w obszarze prawa autorskiego nadal wywołuje wiele kontrowersji. Na przykład w konsultacjach publicznych w zakresie otoczenia regulacyjnego platform i pośredników internetowych, przetwarzania danych, chmur obliczeniowych i gospodarki współpracy (2015–2016), kluczową kwestię nowego prawa dla wydawców prasy otwarto do konsultacji jedynie dla przedstawicieli podmiotów uprawnionych (Keller 2015). Niekiedy problemem jest subiektywny i/lub nieprzejrzysty charakter sformułowań używanych przez Komisję w formularzach konsultacyjnych, jak było np. podczas konsultacji ws. dyrektywy 2010/13/UE o audiowizualnych usługach medialnych – „Ramy dla mediów w XXI wieku” (Vetulani-Cęgiel 2015a). Z kolei konsultacje „Licences for Europe” (2013 r.), prowadzone w czterech grupach roboczych, oceniane były jako „proces konsultacji ze z góry określonym rezultatem”, a nie jako „dialog z zainteresowanymi stronami” (Keller 2013).

Szereg problemów w zakresie prowadzenia konsultacji ujawniły także badania nad unijnym lobbingiem w zakresie rozwiązań prawnych przyjętych w dyrektywach 2011/77/UE i 2012/28/UE (przypomnijmy, że zakres dwóch ww. dyrektyw cechuje niezwykle wąski pod względem przedmiotowym i podmiotowym charakter). Należy podkreślić, iż prace nad tymi inicjatywami regulacyjnymi prowadzone były równolegle przez dwie różne Dyrekcje Generalne Komisji Europejskiej², a efektem procesu legislacyjnego było wprowadzenie nieproporcjonalnie dużej ochrony prawnej na rzecz przeciwnych, w obu przypadkach, stron konfliktu. Jeśli chodzi o proces konsultacji w zakresie wydłużenia praw do nagrań muzycznych (proces legislacyjny zwięźziony

² Działania konsultacyjne były prowadzone przez Dyрекcję Generalną Społeczeństwo Informacyjne i Media, jednostkę E4, odpowiedzialną za politykę w zakresie bibliotek cyfrowych oraz Dyрекcję Generalną ds. Rynku Wewnętrzznego, jednostkę D1, odpowiedzialną za politykę w zakresie prawa autorskiego.

dyrektywą 2011/77/UE), był on niezmiernie okrojony (chodzi o formalne konsultacje), ponieważ sprowadzał się właściwie do dwustronnych konsultacji z wybranymi podmiotami oraz do analizy ekspertyz dostarczonych przez grupy interesu i podmioty niezależne (2006–2007). Komisja wskazywała ponadto na publiczne konsultacje z 2004 r. dotyczące wspólnotowych ram prawnych w zakresie prawa autorskiego. Konsultacje te miały jednak stosunkowo małe znaczenie, jeśli chodzi o kwestię ewentualnej zmiany czasu trwania praw do nagrań, ponieważ miały one bardzo szeroki zakres merytoryczny (i dotyczyły głównie innych kwestii), a ponadto Komisja stwierdzała brak konieczności wprowadzania zmian w tym zakresie (Komisja Europejska 2004: s. 10–11). Z kolei proces konsultacyjny w zakresie dzieł osieroconych przybrał dużo szerszy charakter (proces legislacyjny zakończony dyrektywą 2012/28/UE). Konsultacje, prowadzone w latach 2006–2011, miały w dużej mierze charakter ekskluzywny: zorganizowano aż trzy gremia doradcze³, a także seminarium⁴ oraz publiczne wysłuchanie (2009) z udziałem przedstawicieli grup interesów oraz szereg konsultacji dwustronnych (2009–2010). W 2008 r. Komisja otworzyła również debatę w ramach Zielonej Księgi „Prawo autorskie w gospodarce opartej na wiedzy” (Vetulani-Cęgiel 2014b: s. 272, 276).

Proces konsultacyjny w wyżej opisanych przypadkach odznaczał się wieloma niedoskonałościami. Wspomniane badania pozwoliły na zidentyfikowanie instytucjonalnych czynników przyczyniających się do skuteczności działań lobbingsowych określonych grup interesu (Vetulani-Cęgiel 2015c: 242–245), spośród których najważniejsze to:

- a. rozbieżność interesów i brak spójności jednostek Komisji prowadzących politykę w zakresie regulacji prawnoautorskich,
- b. brak przejrzystości procesu konsultacji,
- c. deficyt konsultacji inkluzywnych (otwartych konsultacji publicznych) na rzecz konsultacji ekskluzywnych (grupy doradcze, eksperckie),
- d. brak zrównoważonej reprezentacji interesów w konsultacjach ekskluzywnych (brak jasnych kryteriów wyboru moderatora i członków, deficyt ekspertów niezależnych, dublowanie reprezentacji interesów),
- e. podatność na postulaty beneficjentów polityki danej jednostki Komisji.

³ *High Level Expert Group on Digital Libraries* (2006–2009), grupy robocze ws. wytycznych w zakresie prowadzenia należytych poszukiwań podmiotów uprawnionych (2007–2008), grupa analityczna *Comité des Sages* ds. umieszczenia europejskiego dziedzictwa kulturowego w internecie (2010–2011).

⁴ *European Digital Libraries Initiative: the Stakeholders' Perspectives*, 2007

Reasumując, można stwierdzić, iż chociaż w teorii europejski proces tworzenia prawa niemal nie odbiega od idealnego wzorca pożądanego (Witkowska 2015: s. 89), to praktyka pokazuje, że wyznaczone zasady i standardy nie zawsze są przestrzegane. W szczególności widać deficyty w stosowaniu zasad partycypacji, otwartości i odpowiedzialności oraz spójności. Można również zauważyć brak utrzymania standardów przy przedstawianiu zakresu konsultacji, określaniu grupy docelowej oraz przy planowaniu i informowaniu o kolejnych konsultacjach. Analiza instytucjonalnych czynników sprzyjających jednostronnemu lobbingowi w świetle zasad i standardów z 2002 r., a także inne zaobserwowane problemy i kontrowersje wokół prowadzonych konsultacji wskazują *de facto* na występowanie kryzysu unijnego modelu konsultacji.

Wytyczne w zakresie konsultacji z zainteresowanymi stronami (2015)

Mając na celu optymalizację swoich działań, w maju 2015 r. Komisja Europejska opublikowała Wytyczne w zakresie lepszego stanowienia prawa (ang. *Better Regulation Guidelines*) (Komisja Europejska 2015). Dotyczą one całego cyklu politycznego, tj. od wytyczania polityki i przygotowywania projektów prawa, poprzez monitorowanie implementacji przepisów, aż po ich ewaluację i rewizję. Wytyczne mają przyczynić się do zwiększenia otwartości i przejrzystości działań Komisji oraz do respektowania zasady subsydiarności i proporcjonalności w odniesieniu do unijnych interwencji. Rozdział VII tego dokumentu poświęcony jest konsultacjom z zainteresowanymi stronami (ang. *Guidelines on Stakeholder Consultation*). Wpisuje się on w dotychczasowy model dobrego rządzenia (Komisja Europejska 2001: s. 10–11) i stanowi rozwinięcie ogólnych zasad i minimalnych standardów konsultacji (Komisja Europejska 2002: s. 15–22).

Wytyczne dzielą proces konsultacyjny na trzy etapy. Pierwszy dotyczy określenia całościowej strategii konsultacyjnej i obejmuje wyznaczenie celów konsultacji, identyfikację zainteresowanych stron, określenie metod i narzędzi konsultacyjnych oraz stworzenie strony internetowej informującej o procesie konsultacyjnym. Drugi odnosi się do sposobu przeprowadzania konsultacji i uwzględnia ogłoszenie i przeprowadzenie konsultacji, udostępnienie nadesłanych stanowisk oraz analizę treści. Etap trzeci dotyczy polityki informacyjnej.

Warto zwrócić uwagę na kilka nowych elementów, które mogą wpłynąć na podwyższenie jakości procesu konsultacji. Po pierwsze, wprowadza się obowiązkowe, otwarte, publiczne konsultacje internetowe w przypadku unijnych inicjatyw legislacyjnych podlegających ocenie skutków, ewaluacji polityki, kontroli sprawności (ang. *fitness checks*) i zielonych ksiąg, a także wydłużenie czasu trwania tych konsultacji z 8 do minimum 12 tygodni. Po drugie, wprowadza się klasyfikację metod i narzędzi konsultacyjnych. Pośród metod wymienia się otwarte konsultacje publiczne i konsultacje ukierunkowane, a wśród narzędzi – konsultacje pisemne (prowadzone w oparciu o dokumenty konsultacyjne i kwestionariusze) oraz bezpośrednie interakcje z interesariuszami (w formie spotkań, konferencji, wysłuchań). Szczegółowy katalog metod i narzędzi konsultacyjnych zamieszczony jest w załączniku do wytycznych. Trzecia kwestia wiąże się z reprezentacją interesów. Komisja przedstawia otwarty katalog poszczególnych kategorii interesariuszy oraz zwraca uwagę na konieczność uporządkowania ich z perspektywy interesów lub wpływu na daną inicjatywę legislacyjną. Zwraca też uwagę na konieczność określenia podmiotów słabszych lub potencjalnie wykluczonych z udziału w konsultacjach oraz zaleca unikanie włączania do konsultacji każdorazowo tych samych podmiotów. Ponadto nakazuje stosowanie jasnych i przejrzystych kryteriów wyboru uczestników konsultacji. Widać też istotną zmianę (w stosunku do wcześniejszych standardów) w zaleceniach dotyczących analizy treści kontrybucji, ponieważ ma się ona teraz sprowadzać do: krótkiego opisu profilu podmiotów uczestniczących i oceny, czy odzwierciedlają one listę docelowych interesariuszy, do określenia ich interesów w stosunku do poruszanych zagadnień, a także do przedstawienia wyników konsultacji przy uwzględnieniu stanowisk poszczególnych kategorii podmiotów i/lub zidentyfikowanych problemów. Czwarta kwestia dotyczy przejrzystości. W szczególności mówi się o konieczności stworzenia strony internetowej dotyczącej każdej konkretnej inicjatywy legislacyjnej Komisji w celu udostępniania informacji o planowych konsultacjach w przyszłości. Wprowadza się także konieczność udzielania stronom informacji zwrotnej o tym, jak i w jakim zakresie ich kontrybucja została wzięta pod uwagę lub dlaczego pewnych kwestii nie uwzględniono w formułowaniu polityki. Po zakończeniu całego procesu konsultacji przewiduje się ponadto opracowanie raportu obejmującego wszystkie podjęte działania konsultacyjne (ang. *synopsis report*).

Znaczenie rewizji procedur konsultacji dla przezwyciężenia kryzysu unijnego modelu konsultacji

Biorąc pod uwagę problemy w zakresie dialogu ze społeczeństwem obywatelskim w obszarze regulacji prawnoautorskich, należy zastanowić się nad znaczeniem rewizji procedur konsultacji z interesariuszami w procesie przezwyciężania kryzysu unijnego modelu „dobrego rządu” w odniesieniu do zasad i standardów prowadzenia konsultacji.

W przypadku zasady partycypacji istotną kwestią jest wprowadzenie obowiązku organizowania otwartych, publicznych konsultacji internetowych, który niewątpliwie niweluje deficyt w tym zakresie (wcześniejsza praktyka konsultacji w obszarze prawnoautorskim wskazywała na deficyty w zakresie konsultacji inkluzywnych⁵). Wraz z wprowadzeniem tego obowiązku następuje oczywiste zwiększenie udziału przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w procesie formułowania polityki. Z kolei, jeśli wziąć pod uwagę zasadę otwartości i odpowiedzialności, przezwyciężanie kryzysu zachodzi dzięki zwiększeniu przejrzystości całego procesu konsultacji (a nie jedynie poszczególnych inicjatyw). Ma to być osiągnięte poprzez tworzenie stron internetowych poświęconych prowadzonym i planowanym konsultacjom w ramach danej inicjatywy legislacyjnej, a także poprzez ustanowienie reguł responsywności w zakresie merytorycznym (dostarczenie uzasadnienia na temat uwzględnienia lub nieuwzględnienia określonych postulatów) oraz poprzez sporządzanie raportu podsumowującego cały proces konsultacji (ang. *synopsis report*). Ograniczanie kryzysu modelu konsultacji nie zachodzi natomiast w odniesieniu do zasady spójności, ponieważ rewizja procedur konsultacji nie dotyczy tego aspektu.

Jeśli chodzi o standardy konsultacji, przegląd procedur pozwala stwierdzić, że przełamanie kryzysu widoczne jest przede wszystkim w zakresie transparentności. Chodzi w szczególności o konieczność informowania o planowanych konsultacjach oraz o fakcie i zakresie uwzględniania danych postulatów, a także o konieczność sporządzania raportu dotyczącego całego procesu konsultacji (*synopsis report*). Przełamanie następuje też dzięki wydłużeniu czasu na udzielenie odpowiedzi w ramach

⁵ Na przykład w przypadku polityki dotyczącej wydłużenia czasu trwania praw pokrewnych – brak konsultacji inkluzywnych, z kolei w przypadku polityki dotyczącej dzieł osieroconych – konsultacje inkluzywne na stosunkowo późnym etapie kształtowania polityki w tym zakresie (Zielona Księga Prawo autorskie w gospodarce opartej na wiedzy, Bruksela 16.7.2008, KOM(2008) 466 wersja ostateczna), zob. Vetulani-Cęgiel (2015b: 150).

otwartych, publicznych konsultacji internetowych. Jest ono również widoczne w zakresie precyzyjnego określenia grupy docelowej. Polega to na konieczności przeprowadzenia analizy interesów podmiotów uczestniczących w konsultacjach (zarówno na etapie planowania procesu konsultacji, jak i na etapie analizy kontrybucji) celem uniknięcia zjawiska „zawłaszczania regulacji” (ang. *regulatory capture*) przez wpływowe grupy interesu (Komisja Europejska 2015: s. 73). Istotne są tu takie elementy, jak: zidentyfikowanie grup słabszych lub potencjalnie wykluczonych, szukanie równowagi interesów oraz jasne kryteria przy wyborze uczestników konsultacji, a także prowadzenie poszczególnych konsultacji z różnymi kategoriami interesariuszy (a nie zawsze z tymi samymi).

Chociaż trudno jest obecnie przewidzieć, w jakim stopniu Komisja Europejska będzie przestrzegała w praktyce nowo opracowane procedury, to można stwierdzić, że teoretycznie przyczyniają się one do niwelowania obserwowanych deficytów. Wątpliwości pojawiają się w odniesieniu do standardu odpowiedniego określenia grupy docelowej w przypadku konsultacji ekskluzywnych, a to z uwagi na asymetryczną reprezentację interesów w obszarze prawnoautorskim oraz na fakt, iż tego typu konsultacje umożliwiają efektywny lobbing grup interesu (Quittkat, Kotzian 2011: s. 412).

Znaczenie rewizji procedur konsultacji dla przewycięcia kryzysu demokracji UE

Wprowadzenie obowiązkowych otwartych, publicznych konsultacji internetowych oraz poprawa przejrzystości procesu konsultacji skutkuje przybliżaniem struktur unijnych obywatelom. Badania potwierdzają, że w tego typu konsultacjach uczestniczą w dużej części podmioty nieprowadzące regularnej działalności lobbingowej (ang. *one-time-participants*, zob. Quittkat, Kotzian 2011: s. 412), co oznacza wzmocnienie uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w procesach politycznych UE. Można zatem uznać, iż z ogólnego punktu widzenia zachodzi pogłębianie modelu demokracji partycypacyjnej (Witkowska 2013: s. 39). Opisując to zjawisko z perspektywy teorii dostępu (Bouwen 2002), wzmocnienie demokracji uczestniczącej poprzez konsultacje inkluzywne oznacza dla obywateli zwiększenie dostępu do procesu kształtowania polityki, a dla Komisji Europejskiej zwiększenie możliwości pozyskiwania informacji o potrzebach społecznych (krajowych i europejskich) bezpośrednio od podmiotów, których dany obszar dotyka, a nie tylko od organizacji reprezentujących dane grupy interesu.

Wprowadzenie obowiązkowych konsultacji inkluzywnych ma duże znaczenie również z punktu widzenia problemu legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej. Poprzez uczestnictwo w konsultacjach różnych aktorów społeczeństwa obywatelskiego kształtowanie polityki odbywa się w sposób coraz bardziej świadomy (Quittkat 2011: s. 670). Patrząc na to zagadnienie z perspektywy społeczno-politycznej (Kurczewska 2008: s. 8), przybliżanie struktur unijnych obywatelom i wzmacnianie demokracji partycypacyjnej stanowi zwiększenie legitymizacji na wejściu i, tym samym, przyczynia się do niwelowania deficytu demokratycznego w UE.

Inną kwestią, którą regulują wytyczne z 2015 r. jest odpowiednia reprezentacja interesów w procesie konsultacyjnym. Chodzi o uniknięcie tzw. zawłaszczania regulacji przez wpływowe grupy interesu. Zazwyczaj efektywny lobbing grup interesu odbywa się w toku konsultacji ekskluzywnych (Quittkat, Kotzian 2011: s. 411–412), jak na przykład w ramach grup eksperckich i roboczych. Tego typu konsultacje polegają na wymianie argumentów w celu osiągnięcia konsensusu między stronami reprezentującymi grupy o rozbieżnych (często) interesach. Ponieważ wyniki konsultacji stają się często wiążące (stanowiąc podstawę do podejmowania dalszych decyzji w zakresie procesu konsultacyjnego, lub stając się konkretnymi propozycjami regulacji prawnych), kluczowe jest uzyskanie równowagi interesów pomiędzy ich uczestnikami. Wytyczne zwracają na to zagadnienie szczególną uwagę, o czym świadczy chociażby konieczność identyfikowania grup słabszych lub potencjalnie wykluczonych. Prowadzi to do wniosku, że nowe wytyczne przyczyniają się do zwiększenia stopnia deliberatywności unijnego modelu konsultacji w zakresie równej partycypacji różnych interesariuszy w konsultacjach ekskluzywnych (zob. kryterium pierwsze deliberatywności unijnych procedur konsultacyjnych, Tanasescu 2009: s. 37), a tym samym do zwiększenia stopnia demokratyzacji publicznej deliberacji. Patrząc na sytuację z perspektywy problemu deficytu demokracji w UE, oznacza to zwiększenie uznania społecznego dla skuteczności kształtowania polityk, a zatem pozyskanie legitymizacji na wyjściu.

W dalszym ciągu wypada podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy procedury dotyczące konsultacji mają wpływ na proces integracji europejskiej w wymiarze europeizacji obywateli. Otóż wraz z uruchomieniem obowiązkowych otwartych publicznych konsultacji internetowych następuje zmiana w zakresie modelu uczestnictwa obywateli w kształtowaniu europejskich polityk sektorowych. Polega ona głównie na przejściu z modelu opartego na uczestnictwie obywateli za pośrednictwem orga-

nizacji do modelu zakładającego zwiększenie bezpośredniej partycypacji. To bezpośrednio zaangażowanie w sprawy europejskie skutkuje w długiej perspektywie budowaniem europejskiej tożsamości obywateli. Zatem można stwierdzić, iż zmiana wzorców uczestnictwa przyczynia się do pogłębienia europeizacji społeczeństw państw członkowskich.

Wnioski

Przegląd wytycznych dotyczących konsultacji z zainteresowanymi stronami z 2015 r., w odniesieniu do instytucjonalnych czynników skuteczności lobbingu grup interesu, pozwala podtrzymać postawioną na wstępie niniejszej pracy hipotezę, że rewizja procedur konsultacyjnych przez Komisję Europejską przyczynia się do przezwyciężania kryzysu unijnego modelu „dobrego rządzenia” w zakresie obowiązujących zasad i standardów konsultacji. Przede wszystkim można zauważyć postęp w stosowaniu zasady partycypacji obywateli w kształtowaniu polityk sektorowych (dzięki obowiązkowym konsultacjom o charakterze inkluzywnym) oraz zasady otwartości i odpowiedzialności (poprzez zwiększenie przejrzystości procesu konsultacji). Niebagatelne znaczenie ma też polepszenie standardów w zakresie polityki informacyjnej Komisji (chodzi szczególnie o komunikację dotyczącą planowanych konsultacji) oraz odpowiednie określanie grupy docelowej (kwestia zapewnienia równowagi interesów uczestników konsultacji).

Widać ponadto zwiększenie legitymacji demokratycznej UE – zarówno na wejściu, jak i na wyjściu. W pierwszym przypadku następuje przybliżanie obywatelom struktur unijnych oraz zwiększanie ich partycypacji w kształtowaniu polityk sektorowych, natomiast w drugim wzmacnia się stopień demokratyzacji deliberacji w konsultacjach ekskluzywnych poprzez zrównoważenie reprezentacji interesów, co ostatecznie przyczynia się do polepszenia efektywności kształtowania polityk.-

Mobilizacja społeczeństwa obywatelskiego poprzez zwiększenie partycypacji obywateli w unijnym procesie politycznym (chodzi o uczestnictwo podmiotów nieprowadzących regularnej działalności lobbingowej), a także polepszenie transparentności w kształtowaniu polityk na poziomie UE przyczyniają się do stopniowego budowania tożsamości europejskiej obywateli państw członkowskich. W dłuższej perspektywie czasowej proces ten prowadzi do pogłębienia integracji europejskiej.

Bibliografia

- BEER Jeremy de (2013), *Applying Best Practice Principles to International Intellectual Property Lawmaking*, „International Review of Intellectual Property and Competition Law”, nr 44/8.
- BOUWEN Pieter (2002), *Corporate lobbying in the European Union: the logic of access*, „Journal of European Public Policy”, nr 9/3.
- CIANCIARA Agnieszka (2018), *Hasło: Legitymizacja na wejściu (input legitimacy)*, w: Jarosław Filip Czub, Agnieszka Vetulani-Cęgiel (red.), *Leksykon lobbingu w Unii Europejskiej* (w druku).
- DYREKTYWA 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym, Dz. Urz. WE L 167 z 22.6.2001, s. 10, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 17, t. 1, s. 230 z późn. zm.
- DYREKTYWA 2011/77/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2011 r. dotycząca zmiany dyrektywy 2006/116/WE w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych, Dz. Urz. UE L 265 z 11.10.2011, s. 1.
- DYREKTYWA 2012/28/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z dzieł osieroconych, Dz. Urz. UE L 299 z 27.10.2012, s. 5.
- GRANISZEWSKI Leszek, KOWNACKI Tomasz (2006), *Legitymizacja demokratyczna Unii Europejskiej*, w: Konstanty Adam Wojtaszczyk (red.), *Legitymizacja procesów integracji europejskiej*, Warszawa.
- GREENWOOD Justin (2005), *Reprezentacja interesów w Unii Europejskiej*, Łódź.
- GREENWOOD Justin (2011), *Interest Representation in the European Union*, 3rd ed., Basingstoke.
- GROSSE Grzegorz (2008), *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przewyżczenia*, w: Urszula Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Warszawa.
- GROSSE RUSE-KHAN Henning, DREXL Josef, HILTY Reto et al. (2013), *Principles for Intellectual Property Provisions in Bilateral and Regional Agreements*, „International Review of Intellectual Property and Competition Law”, nr 44/8.
- KELLER Paul (2013), *Open Letter regarding the Commission's stakeholder dialogue on text and data mining*, <https://www.communia-association.org/2013/02/27/open->

- letter-regarding-the-commissions-stakeholder-dialogue-on-text-and-data-mining (27.02.2013).
- KELLER Paul (2015), *Open Letter on the Commission's flawed Online Platform Consultation*, <https://www.communia-association.org/2015/11/24/open-letter-on-the-commissions-flawed-online-platform-consultation> (24.11.2015).
- KOHLER-KOCH Beate (2010), *Civil society and EU democracy: 'astrourf' representation?*, „Journal of European Public Policy”, nr 17/1.
- KOHLER-KOCH Beate, QUITTKAT Christine (2013), *De-mystification of participatory democracy: EU-governance and civil society*, Oxford.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2001), *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, Dz.Urz. C nr 287 z dnia 12.10.2001.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2002), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, Communication from the Commission*, COM(2002) 704 final, Brussels.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2004), *Commission Staff Working Paper on the review of the EC legal framework in the field of copyright and related rights*, SEC (2004) 995.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2015), *Better Regulation Guidelines*, Commission Staff Working Document, SWD (2015) 111 final, Strasbourg.
- KURCZEWSKA Urszula (2008) (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Warszawa.
- KURCZEWSKA Urszula (2011), *Lobbing i grupy interesu w Unii Europejskiej: Proces konsolidacji systemu*, Warszawa.
- MATLAK Andrzej (2007), *Ochrona zabezpieczeń technicznych i przedmiotów praw pokrewnych w świetle dyrektyw obowiązujących w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Instytutu Prawa Własności Intelektualnej”, nr 100.
- MEYER Trisha, VETULANI-CĘGIEL Agnieszka (2017), *From ACTA to TTIP: Lessons Learned on Democratic Process and Balancing of Rights*, w: Dariusz Kloza, Dan Jerker B. Svantesson (red.), *Trans-Atlantic data privacy relations as a challenge for democracy*, Cambridge.
- QUITTKAT Christine (2011), *The European Commission's Online Consultations: A Success Story?*, „Journal of Common Market Studies”, nr 49.

- QUITTKAT Christine, KOTZIAN Peter (2011), *Lobbying via Consultation – Territorial and Functional Interests in the Commission’s*, „Journal of European Integration”, nr 33.
- TANASESCU Irina (2009), *The European Commission and interest groups: Towards a deliberative interpretation of stakeholder involvement in EU policy-making*, Brussels.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- VETULANI-CĘGIEL Agnieszka (2014a), *Lobbing w procesie kształtowania prawa autorskiego w Unii Europejskiej: Studium przypadków czas trwania praw pokrewnych, dzieła osierocone, ACTA*, Warszawa.
- VETULANI-CĘGIEL Agnieszka (2014b), *Prawo autorskie w Unii Europejskiej – wynik polityki unijnej czy lobbingu grup interesu?*, w: Jędrzej Skrzypczak (red.), *Nowe media. Dylematy, zagrożenia, szanse*, Opole.
- VETULANI-CĘGIEL Agnieszka (2015a), *Challenges and problems of EU consultation on copyright*, <https://www.communia-association.org/2015/12/21/1817> (21.12.2015).
- VETULANI-CĘGIEL Agnieszka (2015b), *EU Copyright Law, Lobbying and Transparency of Policy-Making: The cases of sound recordings term extension and orphan works provisions*, „Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law”, nr 6/2.
- VETULANI-CĘGIEL Agnieszka (2015c), *Kształtowanie unijnych regulacji prawno-autorskich. Problemy procesu konsultacyjnego i lobbingu grup interesu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 77/2.
- VETULANI-CĘGIEL Agnieszka (2015d), *Shaping EU copyright law. Selected aspects of lobbying and EU policy-making*, w: Jacek Sobczak, Jędrzej Skrzypczak (red.), *Professionalism in journalism in the era of new media*, Berlin.
- WITKOWSKA Marta (2013), *Udział reprezentacji społeczeństw państw członkowskich w kształtowaniu treści polityki w wielopoziomym systemie Unii Europejskiej*, „Społeczeństwo i Polityka”, nr 4.
- WITKOWSKA Marta (2015), *Przewyciężanie kryzysu w procesie integracji europejskiej poprzez zmiany regulacji dotyczących udziału obywateli UE w podejmowaniu i realizacji decyzji*, „Przegląd Europejski”, nr 1.
- WITKOWSKA Marta (2017), *Deliberation as a tool to find solutions to overcome the crisis in the European Union*, „Przegląd Europejski”, nr 1.