

Standardy konsultacji z zainteresowanymi stronami. Nowe wytyczne Komisji Europejskiej¹

1. Wprowadzenie

Proces konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim jest niezwykle ważny z punktu widzenia przejrzystości oraz jakości procesu legislacyjnego, a także ze względu na uchwalane regulacje prawne. Przyczynia się on nie tylko do kontroli prac legislacyjnych, ale także do wyważenia interesów stron w przyjmowanych rozwiązaniach. Na szczęblu Unii Europejskiej prace nad przejrzystością polityki oraz nad konsultacjami nabrały tempa po opublikowaniu „Białej Księgi o Rządzeniu w Europie” w 2001 r. W ostatnich latach również w Polsce obserwuje się szereg inicjatyw dotyczących konsultacji publicznych oraz dialogu obywatelskiego, podejmowanych zarówno przez administrację centralną, jak i przez środowiska pozarządowe. W tym kontekście analiza unijnych standardów odnoszących się do partycypacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie legislacyjnym wydaje się jeszcze bardziej istotna. Jakkolwiek unijny proces legislacyjny w swojej istocie różni się od krajowego, to wydaje się, iż europejskie standardy w zakresie konsultacji obywatelskich stanowią dobry punkt odniesienia dla rozwiązań krajowych w tym zakresie.

Celem niniejszego artykułu jest analiza standardów Komisji Europejskiej dotyczących konsultacji z zainteresowanymi stronami, zwanych też „dialogiem ze społeczeństwem obywatelskim”. W związku z wynikami badań², które

* Dr nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, Adiunkt w Zakładzie Systemów Prasowych i Prawa Prasowego, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, studentka na Wydziale Prawa SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny. Publikacje przed 2011 r. publikowała jako Agnieszka Vetulani.

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.

² A. Vetulani-Cęgiel, *Lobbing w procesie kształtowania prawa autorskiego w Unii Europejskiej. Studium przypadków: czas trwania praw pokrewnych, dzieła osieroczone, ACTA*, Warszawa 2014, zob. też A. Vetulani-Cęgiel, *Kształtowanie unijnych regulacji prawno-*

wskazują na skuteczność lobbingu wybranych grup interesu wobec Komisji Europejskiej oraz na pewne słabości procesu konsultacji, niniejszy artykuł stanowi próbę oceny nowych wytycznych Komisji w omawianym obszarze. Spróbujemy także odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim zakresie europejskie standardy dotyczące konsultacji publicznych mogą stanowić wzór dla polskiej praktyki konsultacyjnej w toku prowadzonych prac legislacyjnych.

2. Polityka Komisji Europejskiej wobec społeczeństwa obywatelskiego

Politykę Komisji Europejskiej cechuje otwartość na wpływy zewnętrzne. Wielokrotnie podkreślała ona chęć współpracy z zainteresowanymi stronami oraz wskazywała na korzyści płynące z wkładu, jaki podmioty zewnętrzne wnoszą w wytyczanie oraz realizację polityki Unii w poszczególnych sektorach³. Takie podejście jest związane ze zjawiskiem „deficytu demokratycznego” oraz „deficytu zarządzania” Komisji Europejskiej. Chodzi głównie o zyskanie poparcia społecznego dla realizowanych przez tę instytucję zadań w związku z brakiem legitymacji demokratycznej⁴ i jednocześnie o wsparcie eksperckie ze względu na zbyt dużą liczbę zadań w stosunku do zasobów ludzkich oraz do sprawowanych przez tę instytucję funkcji⁵. W związku z powyższym, ale także ze względu na rolę Komisji w zakresie legislacji UE (inicjatywa ustawodawcza), Komisja dąży do zacieśniania współpracy z zainteresowanymi stronami.

Jeśli chodzi o pojęcie „społeczeństwo obywatelskie”, Komisja przyjmuje szeroką definicję i nie zawęża jej do trzeciego sektora, tj. do organizacji pozarządowych. Na przykład w dokumencie „*Towards a reinforced culture of consultation*

autorskich. Problemy procesu konsultacyjnego i lobbingu grup interesu, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, Vol. 77, No. 2, s. 237–249, DOI: <http://dx.doi.org/10.14746/rpeis.2015.77.2.16>.

³ Wymienia się: „wzmocnienie demokracji partycypacyjnej, znaczenie organizacji pozarządowych jako przekazników informacji, reprezentowanie poglądów określonych grup obywateli na forum instytucji europejskich, wnoszenie wkładu w kreowanie polityki, wnoszenie wkładu w zarządzanie projektami i realizację polityk/programów, przyczynianie się do postępów w procesie integracji europejskiej”, J. Greenwood, *Reprezentacja interesów w Unii Europejskiej*, Łódź 2005, s. 187, por. *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership. A Commission Discussion Paper*, Brussels, 18.01.2000, COM (2000), 11 final.

⁴ Szerzej U. Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesu*, Warszawa 2008.

⁵ J. Greenwood, *op.cit.*, s. 29, 66–67.

*and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*⁶ przyjmuje się, iż termin ten odnosi się do szeregu organizacji, a mianowicie takich jak: związki zawodowe, federacje pracodawców, organizacje reprezentujące interesy społeczne i ekonomiczne niebędące partnerami społecznymi *sensu stricto* (np. organizacje konsumentów), organizacje pozarządowe (np. ekologiczne, edukacyjne, broniące praw człowieka, charytatywne), organizacje reprezentujące wspólnotę interesów (np. młodzieżowe, rodzinne), organizacje religijne itp. Również w dokumencie konsultacyjnym dotyczącym wytycznych w zakresie konsultacji z zainteresowanymi stronami⁷ czytamy, iż „konsultacje z interesariuszami” (ang. *stakeholder consultation*) należy rozumieć, jako: „konsultacje z zainteresowanymi stronami” lub „konsultacje z zewnętrznymi stronami”, oraz że dotyczy to różnych podmiotów niebędących europejskimi instytucjami, a także obywateli.

Jak zostało już zasygnalizowane na wstępie, punkt przełomowy, jeśli chodzi o debatę publiczną i działania w zakresie zwiększenia przejrzystości polityki unijnej oraz współpracy Komisji z podmiotami zewnętrznymi, stanowiło opublikowanie w 2001 r. „Białej Księgi o Rządzeniu w Europie”⁸. Publikacja ta pociągnęła za sobą szereg działań obejmujących kwestię udziału stron w procesach kształtowania polityki unijnej w poszczególnych obszarach. Jednym z pierwszych działań Komisji Europejskiej, mających na celu aktywowanie społeczeństwa obywatelskiego, była inicjatywa *Interactive Policy Making* z 2001 r.⁹ W jej ramach utworzono portal internetowy „Twój głos w Europie”¹⁰, który oferuje dostęp do informacji na temat aktualnie prowadzonych przez Komisję konsultacji¹¹, umożliwiając jednocześnie zainteresowanym stronom

⁶ *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*, Brussels, 11.12.2002, COM (2002), 704 final, s. 6.

⁷ *Stakeholder consultation guidelines 2014, Public consultation document*, 19.06.2014, s. 5, dokument dostępny na stronie http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/consultation_2014/stakeholder-consultation/index_en.htm, bezpośrednio link do dokumentu (25.10.2015 r.) to: www.ec.europa.eu/smart-regulation/impact/docs/scgl_pc_questionnaire_en.pdf.

⁸ *European Governance, A White Paper*, Brussels, 25.7.2001, COM (2001), 428 final.

⁹ Strona Komisji Europejskiej *Interactive Policy Making*: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_pl.htm.

¹⁰ Strona Komisji Europejskiej *Your voice in Europe*: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_pl.htm.

¹¹ M. Mołęda-Zdziech, *Ku skuteczniejszemu regulacjom lobbingu na forum Unii Europejskiej*, [w:] U. Kurczewska (red.), op.cit., s. 133.

udział w kształtowaniu polityki unijnej. Dalsze działania Komisji – zarówno w zakresie włączania podmiotów zewnętrznych w procesy konsultacyjne, jak i polepszania standardów konsultacji – dotyczyły trzech obszarów, tj. standardów konsultacji z zainteresowanymi stronami, zasad i wytycznych w zakresie wykorzystania wiedzy eksperckiej oraz działań lobbingowych grup interesu. Działania te, prowadzone przez ponad dekadę, zaowocowały w szczególności wypracowaniem szeregu zasad i standardów co do rodzaju konsultacji, a także utworzeniem rejestru grup ekspertów i rejestru podmiotów prowadzących działalność lobbingową. W maju 2015 r. Komisja opublikowała nowe wytyczne mające na celu usprawnienie swoich działań w zakresie procesu legislacyjnego¹². Dotyczą one różnych aspektów, w które wpisują się także konsultacje z zainteresowanymi stronami.

Należy podkreślić, iż prowadzenie konsultacji przez Komisję ma obecnie umocowanie traktatowe. Chodzi o Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w którym, w art. 11 ust. 3, ustanawia się, iż: „Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii”. Jednocześnie, w Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności (stanowiącym aneks do TUE) w art. 2, wprowadza się wymóg prowadzenia szerokich konsultacji przez Komisję przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego¹³. Zauważmy przy tym, iż Komisja Europejska ma swobodę w zakresie prowadzenia konsultacji i tym samym udziału stron zewnętrznych w wytyczaniu polityki oraz rozwiązań prawnych w poszczególnych obszarach. Dotyczy to całego procesu konsultacji, począwszy decyzji o liczbie koniecznych do przeprowadzenia konsultacji, wyborze metod (konsultacje publiczne lub skierowane do węższej grupy) i narzędzi konsultacyjnych (dokumenty konsultacyjne, kwestionariusze, spotkania, konferencje, wysłuchania, grupy eksperckie, fora dyskusyjne online), a kończąc na określeniu uczestników konsultacji (wysyłanie zaproszeń na spotkania i konferencje, wybór ekspertów do grup doradczych itd.)¹⁴.

¹² *Better Regulation Guidelines, Commission Staff Working Document*, Strasbourg, 19.5.2015, SWD(2015), 111 final, {COM(2015) 215 final} {SWD(2015) 110 final}.

¹³ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r., s. 21, 206.

¹⁴ W kwestii metod i narzędzi konsultacyjnych zob. *Stakeholder consultation guidelines 2014, Public...*, op.cit., s. 13, 23 i nast.

3. Dotychczasowe standardy konsultacji Komisji Europejskiej

3.1. Konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim

W 2002 r., w następstwie zapowiedzi w Białej księdze, Komisja Europejska wprowadziła tzw. ogólne zasady i minimalne standardy prowadzenia konsultacji z zainteresowanymi stronami¹⁵.

Te pierwsze sformułowała dość ogólnie jako:

1. zapewnienie szerokiego uczestnictwa w konsultacjach,
2. otwartość i odpowiedzialność instytucji za prowadzenie polityki (zapewnienie jawności i przejrzystości procesu konsultacji),
3. efektywność prowadzonych konsultacji (prowadzenie konsultacji na wczesnym etapie rozwoju polityki oraz respektowanie zasady proporcjonalności),
4. spójność działania poszczególnych jednostek Komisji¹⁶.

Jeśli chodzi o minimalne standardy prowadzenia konsultacji, zwraca się uwagę na wymogi bardziej szczegółowe. Dotyczą one następujących kwestii:

1. Jasny sposób przedstawiania zakresu konsultacji, co oznacza, że dokumenty konsultacyjne powinny:
 - a. określać kontekst, zakres, cele, zagadnienia poddane dyskusji, pytania,
 - b. zawierać informacje na temat ewentualnych wysłuchań, spotkań, konferencji,
 - c. podawać dane kontaktowe i maksymalny czas na przesyłanie odpowiedzi,
 - d. zawierać wyjaśnienie procedur Komisji w zakresie nadesłanych stanowisk, oczekiwań Komisji co do informacji zwrotnych, a także dalszych etapów rozwoju danej polityki,
 - e. zawierać odwołanie do ewentualnych pokrewnych dokumentów.
2. Odpowiednie określenie grupy docelowej:
 - a. powinno się uwzględnić adresatów danej polityki, podmioty zaangażowane w jej implementację oraz podmioty, które wyraziły zainteresowanie daną polityką,

¹⁵ *Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue...*, op.cit.

¹⁶ Ustanowienie zasad i standardów było zapowiadane w Białej księdze..., op.cit., s. 10–11, 17.

- b. powinno się rozważyć:
 - i. wpływ danej polityki na inne obszary (np. środowisko, konsumenci),
 - ii. konieczność zasięgnięcia wiedzy eksperckiej i/lub zaangażowania organizacji pozarządowych,
 - iii. konieczność przejrzenia wcześniejszych konsultacji,
 - iv. zapewnienie równowagi różnych interesów.
3. Udostępnienie informacji o prowadzonych konsultacjach wszystkim zainteresowanym stronom. W szczególności informacja o konsultacjach publicznych powinna być ogłoszona drogą internetową w serwisie „Twój głos w Europie”, stanowiącym tzw. „jeden punkt dostępu” (ang. *single access point*) do konsultacji prowadzonych przez Komisję.
4. Określenie minimalnego czasu na przesyłanie odpowiedzi. Przewiduje się:
 - a. 8 tygodni w przypadku pisemnych publicznych konsultacji,
 - b. 20 dni roboczych w przypadku spotkań.
5. Publikacja wyników konsultacji:
 - a. wymóg poinformowania stron o otrzymaniu stanowiska,
 - b. wymóg ogłoszenia rezultatów publicznych konsultacji na odpowiedniej stronie internetowej, w dokumentach Komisji Europejskiej załączanych do projektów prawa, w komunikatach Komisji dotyczących przeprowadzonych konsultacji.

Powyższe zasady i standardy miały być stosowane przynajmniej w przypadku inicjatyw podlegających ocenie skutków pod kątem gospodarczym, społecznym i ekologicznym (ang. *impact assessment*)¹⁷, w tym prowadzonych w ramach zielonych ksiąg¹⁸.

3.2. Wykorzystanie wiedzy eksperckiej

W tym samym okresie, tj. po opublikowaniu „Białej Księgi o Rządzeniu w Europie”, Komisja Europejska podjęła także prace dotyczące konsultacji w zakresie wiedzy eksperckiej. Doprowadziły one do przyjęcia w 2002 r. dokumentu określającego zasady i wytyczne w zakresie gromadzenia i wykorzystywania

¹⁷ Do tych inicjatyw należą: wnioski ustawodawcze, inicjatywy nieustawodawcze służące do określania przyszłych strategii (białe księgi, plany działania, programy finansowe, wytyczne negocjacyjne dotyczące umów międzynarodowych) oraz środki wykonawcze i akty delegowane. Zob. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_pl.htm.

¹⁸ *Towards...*, s. 15–16.

wiedzy eksperckiej¹⁹. Ma on zastosowanie zarówno w przypadku konsultacji z udziałem ekspertów zewnętrznych (w tym prowadzonych w ramach grup eksperckich), jak i wewnętrznych (z innych jednostek Komisji lub Wspólnego Centrum Badawczego). Przyjęte zasady to:

1. Wysoka jakość konsultacji. Wyodrębnia się trzy determinanty wysokiej jakości:
 - a. doskonała znajomość dziedziny,
 - b. niezależność ekspertów,
 - c. pluralizm poglądów.
2. Przejrzystość w zakresie określenia problematyki konsultacji, wyboru ekspertów, wykorzystania rezultatów oraz sposobów komunikowania zainteresowanym stronom i szerszej publiczności informacji na temat prowadzonych konsultacji oraz wykorzystania jej wyników.
3. Skuteczność i proporcjonalność wyboru metody konsultacji.

Wytyczne określone w dokumencie odnoszą się do takich kwestii, jak: planowanie konsultacji, prowadzenie prac przygotowawczych, wybór ekspertów, zagwarantowanie jakości konsultacji (pod względem merytorycznym i konfliktu interesów), zapewnienie otwartości i przejrzystości w odniesieniu do przebiegu konsultacji i wykorzystania rezultatów.

W wyniku dalszych działań, w 2005 r. uruchomiono rejestr grup ekspertów Komisji i podobnych zespołów oraz ustanowiono tzw. „horyzontalne zasady” działań tych grup (zob. *Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register*²⁰). W szczególności określono w nich definicję grupy eksperckiej, rolę grup eksperckich w procesie legislacyjnym, sposób powoływania grup, skład grup (kategorie ekspertów), sposób powoływania ekspertów, a także zasady dotyczące sposobu organizacji pracy grup (przewodniczący, podgrupy, przypadki komunikacji z Parlamentem Europejskim, miejsce prac, wewnętrzne procedury grup, wydatki) oraz trybu umieszczania

¹⁹ *Communication from The Commission on the Collection and Use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines "Improving the Knowledge Base for Better Policies"*, Brussels, 11.12.2002, COM (2002), 713 final.

²⁰ *Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register, Communication from the President to the Commission in agreement with the Vice-President responsible for administrative affairs and the Member of the Commission responsible for financial programming and budget*, Brussels, 27.07.2005, C(2005)2817, {SEC(2005)1004}. W 2010 r. nastąpiła aktualizacja ww. dokumentu: *Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register, Communication from the President*, Brussels, 10.11.2010, C(2005) 7649 final, {SEC(2010) 1360}, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>.

informacji w Rejestrze grup ekspertów. Jeśli chodzi o kategorie ekspertów, wymienia się: osoby niezależne, osoby reprezentujące wspólny interes grup w danym obszarze polityki, a następnie takie podmioty, jak: firmy, stowarzyszenia, organizacje pozarządowe, związki zawodowe, uniwersytety, jednostki naukowe, unijne agencje i inne ciała, organizacje międzynarodowe, a także przedstawiciele państw członkowskich (na szczeblu narodowym, regionalnym i lokalnym).

3.3. Rejestr grup interesu

Innym działaniem Komisji, odnoszącym się z kolei do działalności lobbingsowej grup interesów, była Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości z 2005 r.²¹ Prace szły w kierunku utworzenia dobrowolnego rejestru przeznaczanego dla grup interesu (lobbystów), opracowania kodeksu postępowania oraz zwiększenia przejrzystości poprzez skuteczniejsze stosowanie standardów konsultacji. Działania te zaowocowały utworzeniem w 2011 r. tzw. „Rejestru służącego przejrzystości”, wspólnego dla Parlamentu Europejskiego i Komisji.

Ostatecznie Rejestr dotyczy „organizacji i osób samozatrudnionych”, zaangażowanych w opracowanie i realizację polityki Unii Europejskiej, prowadzących działalność „w celu wywarcia bezpośredniego lub pośredniego wpływu na procesy opracowywania lub realizacji polityki oraz podejmowania decyzji przez instytucje UE”²². W momencie zarejestrowania się podmioty zobowiązują się *de facto* do przestrzegania kodeksu postępowania. Podkreślny jednak, że obowiązek wpisania się do rejestru mają jedynie podmioty pragnące uzyskać akredytację (i przepustkę) do Parlamentu Europejskiego, natomiast w przypadku konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską rejestracja nie jest obowiązkowa. Komisja stosuje jednak szereg zachęt dla rejestrowania się stron, między innymi w zakresie przesyłania informacji o rozpoczęciu konsultacji publicznych, tworzenia specjalnych list adresów e-mail, a także w odniesieniu do grup ekspertów i innych organów doradczych, patronatu Komisji (możliwy tylko w przypadku zarejestrowania się organizatora imprezy), możliwości spotkania z komisarzami lub członkami ich gabinetów, a także

²¹ Komunikat Komisji *Zielona księga „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości” – działania następcze*, Bruksela, 21.03.2007, KOM (2007) 127 wersja ostateczna.

²² Porozumienie między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską w sprawie utworzenia „Rejestru służącego przejrzystości” dotyczącego organizacji i samozatrudnionych osób zaangażowanych w opracowanie i realizację polityki Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 191 z 22 lipca 2011 r. (dalej jako Porozumienie z 2011), s. 30 (sekcja IV pkt 8–9).

dyrektorami generalnymi Komisji Europejskiej²³. Jakkolwiek Komisja zobowiązuje się do opublikowania wszystkich uwag otrzymanych w ramach konsultacji publicznych, to wykazy uwag stron zarejestrowanych i niezarejestrowanych opracowywane są oddzielnie.

4. Proces konsultacji a działalność lobbingowa

W ramach procesu konsultacji z zainteresowanymi stronami prowadzi się różnymi metodami również działania lobbingowe²⁴. Ma to niekiedy negatywny wpływ na zakres wytyczanej polityki, a nawet na zakres i treść przyjmowanych rozwiązań prawnych (np. może skutkować nieodpowiednim wyważeniem interesów stron w przyjmowanych regulacjach prawnych). Opierając się na przeprowadzonych wcześniej badaniach²⁵, można stwierdzić, iż skuteczność lobbingu zależy w dużym stopniu zarówno od jakości procesu konsultacyjnego, jak i od rodzaju podjętych konsultacji.

Jednym z ogólnych problemów procesu konsultacji jest brak obiektywizmu w działaniach prowadzonych przez Komisję. Na potwierdzenie tych uwag można, na przykład, przywołać politykę dotyczącą prawa autorskiego, która w zasadzie jest prowadzona na rzecz podmiotów uprawnionych z tytułu praw autorskich i pokrewnych kosztem użytkowników chronionych treści. W takich przypadkach jak przywołany powyżej, istotnym ryzykiem przy prowadzeniu konsultacji jest podatność jednostki odpowiedzialnej za rozwój danej polityki na głosy środowisk będących beneficjentem jej działań. Taka sytuacja może skutkować konsekwencjami dwojakiego rodzaju. Po pierwsze może dochodzić

²³ Porozumienie z 2011, op.cit., s. 31 (sekcja V pkt 23); Porozumienie między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską w sprawie „Rejestru służącego przejrzystości” dotyczącego organizacji i osób samozatrudnionych zaangażowanych w opracowanie i realizację polityki Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 277 z 19 września 2014 r. (dalej jako Porozumienie z 2014), s. 15 (sekcja VI pkt 30); zob. też http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3740_pl.htm, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_pl.htm.

²⁴ A. Vetulani-Cęgiel, *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” 2015, Vol. 6, Issue 2, pp. 147–148, <http://www.jipitec.eu/issues/jipitec-6-2-2015/4275>. Zob. też S. Mulcahy, *Lobbying in Europe: Hidden influence, privileged access*, Transparency International, s. 16, http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2015_lobbyingineurope_en?e=2496456/12316229 [dostęp: (25.10.2015)].

²⁵ A. Vetulani-Cęgiel, *Lobbying w procesie kształtowania...*, op.cit.; A. Vetulani-Cęgiel, *Kształtowanie unijnych regulacji prawnoautorskich...*, op.cit.

do preferowania argumentów zgłaszanych przez pewne podmioty i pomijania racji oponentów, a w rezultacie – do nadmiernych wpływów niektórych środowisk (dotyczy to zwłaszcza wczesnego etapu formułowania polityki przed rozpisanem konsultacji publicznych). Po drugie, nieobiektywność Komisji może mieć wpływ na organizację procesu konsultacji, w tym na dobór metod konsultacyjnych (np. organizowanie konsultacji z udziałem wąskiej grupy określonych interesariuszy) oraz – w przypadku konsultacji w węższych gremiach – na dobór podmiotów uczestniczących.

Widoczne są następujące słabości konsultacji prowadzonych w węższych gronach:

- nieodpowiednia reprezentacja interesów (np. przewaga podmiotów preferujących określone rozwiązanie, brak reprezentacji pewnych grup),
- zbyt mały udział (lub brak) ekspertów niereprezentujących żadnej grupy interesu (np. przedstawiciele środowisk akademickich zajmujących się daną problematyką),
- nieprzejrzysty tryb wyboru ekspertów,
- nadreprezentacja interesów danej branży (równoczesny udział branżowych organizacji parasolowych oraz ich krajowych członków).

Niekiedy budzi wątpliwości przejrzystość całego procesu konsultacyjnego w danym obszarze (a nie tylko poszczególne konsultacje), ponieważ obserwuje się:

- brak odpowiedniej informacji w odniesieniu do przewidywanych w przyszłości działań konsultacyjnych lub legislacyjnych,
- brak odpowiednich informacji dotyczących (ewentualnych) równoległe podejmowanych inicjatyw konsultacyjnych,
- brak informacji na temat szerszych ram polityki i prac prowadzonych przez inne jednostki Komisji w danym (lub pokrewnym) obszarze,
- niespójność (a nawet rozbieżność) działań prowadzonych przez różne jednostki Komisji Europejskiej w danym obszarze.

Zauważmy, iż powyższe mankamenty procesu konsultacyjnego (i legislacyjnego) prowadzonego przez Komisję Europejską występowały mimo obowiązujących standardów w zakresie konsultacji z zainteresowanymi stronami, a także wytycznych i zasad odnoszących się do działań eksperckich i doradczych oraz mimo powołania Rejestru służącego przejrzystości. Istota problemu leży w tym, iż powyższe standardy i zasady nie rozwiązują praktycznych problemów związanych z prowadzeniem konsultacji. W szczególności nie rozwiązują one ani problemów związanych z przejrzystością całego procesu, ani tych, które dotyczą konsultacji skierowanych do wąskiego grona odbiorców (w tym prowadzonych w ramach grup doradczych). Również Rejestr służący

przejrzystości nie rozwiązuje problemów skuteczności pewnych grup lobbujących wobec Komisji Europejskiej, ponieważ sam fakt rejestrowania się stron nie wpływa ani na stosowane praktyki lobbujące, ani na procedury Komisji w zakresie procesu konsultacji.

5. Nowe wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące konsultacji z zainteresowanymi stronami

W maju 2015 r. Komisja Europejska przyjęła szereg wytycznych²⁶, mających na celu optymalizację prowadzonych przez nią działań w zakresie całego cyklu politycznego, począwszy od wytyczania polityki i przygotowywania projektów prawa, poprzez monitorowanie implementacji przepisów prawnych, a kończąc na ewaluacji i rewizji. Wytyczne te mają się przyczynić do zwiększenia otwartości i przejrzystości działań Komisji oraz gwarantować respektowanie zasady subsydiarności i proporcjonalności w odniesieniu do unijnych interwencji. Opracowany dokument porządkuje i ujednolica sposób działania różnych jednostek Komisji podczas realizacji bieżących zadań.

Zawarte w Rozdziale VII wytyczne, które dotyczą konsultacji z zainteresowanymi stronami (ang. *Guidelines on Stakeholder Consultation*), stanowią doprecyzowanie oraz rozszerzenie zakresu zastosowania przyjętych w 2002 r. ogólnych zasad i minimalnych standardów konsultacji²⁷. Istotną kwestią jest rozszerzenie obowiązkowego stosowania konsultacji publicznych w interwencjach unijnych. Wprowadza się mianowicie obowiązek przeprowadzania otwartych, publicznych konsultacji internetowych w wydłużonym wymiarze (do 12 tygodni) w przypadku inicjatyw legislacyjnych podlegających ocenie skutków, ewaluacji polityki i zielonych ksiąg. Obowiązek ten wprowadza się ponadto, w nieco krótszym wymiarze, w odniesieniu do dokumentów ramowych – tzw. *Roadmap* (4 tygodnie), aktów delegowanych i wykonawczych (4 tygodnie) oraz propozycji rozwoju polityki lub prawa przyjętych przez Kolegium Komisarzy (8 tygodni).

Nowe wytyczne odnoszą się szczegółowo do procesu konsultacyjnego, dzieląc go na trzy etapy. Pierwszy ma na celu wytyczenie strategii konsultacji poprzez: wyznaczenie celów, identyfikację zainteresowanych stron, określenie metod i narzędzi konsultacyjnych, a także stworzenie dedykowanej strony internetowej. Drugi etap dotyczy sposobu przeprowadzania konsultacji i obejmuje: ogłoszenie i przeprowadzenie konsultacji, udostępnienie nadesłanych stanowisk

²⁶ *Better Regulation Guidelines...*, op.cit.

²⁷ Bardzo szczegółowe uzupełnienie wytycznych dostępne jest (26.10.2015 r.) na: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm.

oraz analizę treści. Trzeci etap odnosi się do polityki informacyjnej i przewiduje udzielenie poszczególnym stronom informacji zwrotnej w zakresie nadesłanych postulatów oraz syntetyczne opracowanie wyników konsultacji.

Warto zwrócić uwagę na kilka istotnych elementów, które mogą przyczynić się do podwyższenia jakości procesu konsultacji. Po pierwsze, mówi się o całym procesie konsultacyjnym, uwzględniając działania podjęte wcześniej oraz działania przewidziane na dalszym etapie rozwoju polityki (a nie tylko o jednostkowych konsultacjach), a także – ogólnie – o przejrzystości procesu konsultacji. Ponadto dużą wagę przykładana się do identyfikacji interesariuszy (wymienia się poszczególne kategorie podmiotów). Podkreśla się też, iż w celu odpowiedniej identyfikacji podmiotów zainteresowanych konsultacjami należy: określić podmioty potencjalnie wykluczone z udziału w konsultacjach, znaleźć równowagę interesów uczestniczących stron, podjąć decyzję o pozyskaniu wiedzy eksperckiej lub zaangażowaniu organizacji pozarządowych, unikać włączania do konsultacji każdorazowo tych samych podmiotów oraz stosować jasne i przejrzyste kryteria wyboru uczestników konsultacji. Kolejną „wartością dodaną” wytycznych jest przedstawienie różnych metod i narzędzi konsultacyjnych, a także zwrócenie uwagi na jakość dokumentów konsultacyjnych. Zwraca się także uwagę na analizę treści. W tym zakresie wskazuje się na następujące elementy: opis profilu podmiotów, ocenę zgodności odpowiedzi z celami konsultacji oraz określenie interesu podmiotów w stosunku do poruszanych zagadnień, prezentacja wyników pod kątem stanowisk poszczególnych kategorii podmiotów i/lub zidentyfikowanych kwestii. Jeśli chodzi o politykę informacyjną, duży nacisk kładzie się na kwestię przejrzystości działań. Chodzi w szczególności o konieczność: przesyłania stronom informacji zwrotnej o otrzymaniu stanowisk, publikację odpowiedzi na dedykowanej stronie internetowej, zamieszczenie krótkiego podsumowania wyników wcześniejszych konsultacji, udzielenie stronom informacji zwrotnej o tym, co zostało wzięte pod uwagę lub dlaczego pewnych kwestii nie podjęto, opracowanie raportu z całości procesu konsultacyjnego z uwzględnieniem informacji dotyczących poszczególnych konsultacji, w tym dokumentacji uczestników, rezultatów, odniesienie się do przeprowadzonych konsultacji w dokumentach *explanatory memorandum* opracowywanych przy projektach prawa.

6. Wnioski

Biorąc pod uwagę dotychczasowe standardy w zakresie różnego rodzaju konsultacji z zainteresowanymi stronami, a także zidentyfikowane praktyczne

problemy procesu konsultacji (sprzyjające w efekcie nieproporcjonalnej skuteczności lobbingu różnych grup interesu), można stwierdzić, iż nowe wytyczne stanowią dobry krok w kierunku równoważenia interesów poszczególnych środowisk oraz ograniczania negatywnych skutków ofensywnego lobbingu wybranych tylko grup. O pozytywnym ich charakterze świadczą: obowiązkowe, publiczne, pisemne i internetowe konsultacje w odniesieniu do inicjatyw ustawodawczych (a także innych aktów prawnych oraz dokumentów), wydłużenie czasu na nadsyłanie odpowiedzi oraz zwrócenie uwagi na konieczność uwzględnienia w konsultacjach wszystkich potencjalnie zainteresowanych kategorii podmiotów. Nadal jednak oczekiwać należy na bardziej konkretne uregulowania, które prowadziłyby do zagwarantowania odpowiedniej równowagi interesów, a także do większego angażowania niezależnych (od grup interesu) środowisk eksperckich. Otwartym jeszcze pozostaje pytanie, czy stosowanie nowych wytycznych przyczyni się do zapobiegania negatywnym efektom lobbingu.

Mimo powyższych wątpliwości, można stwierdzić, iż przedstawione standardy unijne są na relatywnie wysokim poziomie. Dlatego też mogą one stanowić (przynajmniej w niektórych aspektach) wzór dla rozwiązań krajowych, tym bardziej że polski proces konsultacyjny charakteryzuje się licznymi słabościami. Warto byłoby zatem przejąć na grunt polski takie rozwiązania, jak:

- a. obowiązkowe prowadzenie szerokich konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim w procesie legislacyjnym (pisemne i internetowe konsultacje publiczne skierowane do szerokiego grona odbiorców),
- b. sięganie do różnorodnych metod i narzędzi konsultacyjnych (spotkania, konferencje, publiczne wysłuchania, grupy doradcze itd.),
- c. przeznaczenie odpowiednio długiego czasu na konsultacje w celu umożliwienia wypracowania przez strony pogłębionych stanowisk (jest to szczególnie ważne w przypadku szerokiego wachlarza konsultowanych zagadnień oraz skomplikowania materii),
- d. prowadzenie konsultacji na wczesnym etapie formułowania polityki lub założeń do potencjalnych regulacji w danym obszarze,
- e. zabieganie o odpowiednią i zrównoważoną reprezentację interesów stron,
- f. wykorzystanie technologii internetowych w zakresie informowania o konsultacjach (np. ustanowienie „jednego punktu dostępu”) oraz udostępniania wyników konsultacji.

Abstract

The process of consultations with civil society is important as it contributes to a transparent legislative process and a good balance of interests in the legislative proposals. In the European Union works on the consultations with stakeholders have accelerated with the publication of the White Paper on European Governance in 2001. In Poland, we have been observing a number of initiatives concerning public consultations and dialogue with civil society in recent years, both on the side of the central administration and the non-governmental organisations. In this context, the analysis of the European consultation standards is even more important. It seems that the European experience in that area constitutes a good reference for the national solutions. This article analyses the EU standards concerning the process of consultations with interested parties. Having in mind effectiveness of EU lobbying groups as well as certain weak points of the Commission consultation process, this article seeks, in particular, to evaluate the Commission new “Stakeholder Consultation Guidelines”. The article concludes also with some reflections on how the EU standards could apply for the Polish consultation practices in the legislative works.

Keywords: stakeholder dialogue, legislative process, public consultations, lobbying, European Commission

Słowa kluczowe: dialog obywatelski, proces legislacyjny, konsultacje publiczne, lobbying, Komisja Europejska