

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Zielone i Białe księgi
Komisji Europejskiej

OPRACOWANIA TEMATYCZNE

OT-587

Lipiec 2010

Spis treści

Wstęp.....	3
Zielone księgi.....	5
Białe księgi.....	7
Komisja Europejska i lobbying.....	9
Przykłady prac Komisji Europejskiej nad zmianą aktów legislacyjnych	9
Zakończenie	13
Bibliografia.....	16

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Opracowanie:
Artur Dragan

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 98 04, fax 22 694 99 06

Wstęp

Projekty aktów prawnych Unii Europejskiej powstają w Komisji Europejskiej. To ona ma inicjatywę legislacyjną i dysponuje odpowiednim aparatem urzędniczym, pracującym w Dyrekcjach Generalnych zajmujących się poszczególnymi politykami Unii. Do najważniejszych zadań Komisji należy, obok przygotowywania projektów regulacji prawnych UE, nadzór nad realizacją polityk Unii i przestrzeganiem obowiązujących przepisów prawa oraz reprezentowanie Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Działania Komisji zmierzają do osiągnięcia celów określonych w Traktatach.

Poza Komisją inicjatywę prawodawczą w Unii Europejskiej ma jeszcze Parlament, ale jest ona ograniczona do tworzenia wspólnej dla państw członkowskich Unii ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Parlament ma jeszcze prawo (art. 225 TFUE) zwrócenia się do Komisji w sprawie przyjęcia nowego lub modyfikacji istniejącego aktu prawnego – można to określić jako pośrednią inicjatywę prawodawczą Parlamentu.

Traktat lizboński (art. 11¹) przyznał prawo inicjatywy legislacyjnej także obywatelom Unii Europejskiej, umożliwiając zwrócenie się do Komisji przez 1 milion obywateli UE pochodzących ze znacznej liczby państw członkowskich z wnioskiem w sprawach wymagających uregulowania aktem prawnym Unii.

Tworzenie jednolitego prawa w organizmie tak skomplikowanym jak Unia Europejska jest procesem bardzo złożonym. Wymogi demokracji skłaniają do uwzględnienia stanowisk bardzo wielu podmiotów – należą do nich instytucje Unii Europejskiej: Parlament Europejski, Rada, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, a także parlamenty narodowe, przedsiębiorstwa i organizacje społeczeństwa obywatelskiego zainteresowane określonymi rozwiązaniami w danej dziedzinie. Komisja Europejska, która jest instytucją inicjującą i prowadzącą proces przygotowania nowego aktu prawnego, przeprowadza w zgodzie z obowiązującymi przepisami konsultacje i uwzględniając zawarte w nich uwagi formułuje ostateczną wersję przepisów, które będą realizowały w praktyce cele Unii określone w Traktatach.

Komisja dba o przejrzystość procesu podejmowania decyzji strategicznych dotyczących przyszłości Unii Europejskiej, zapraszając do konsultacji w sprawie tych decyzji możliwie szeroki krąg zainteresowanych danym tematem podmiotów – zarówno organizacji i instytucji,

¹ Numeracja artykułów – o ile nie zostało wyraźnie zaznaczone, że jest inaczej – dotyczy wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej po uwzględnieniu zmian wprowadzonych przez Traktat lizboński.

jak i osób prywatnych. Konsultacje te są powszechne i publiczne – wypowiedzieć się w danej kwestii może każdy obywatel Unii lub instytucja i z reguły² ich stanowiska trafiają na stronę internetową *Twój głos w Europie*³, gdzie każdy może się z nimi zapoznać.

Do najważniejszych dokumentów konsultacyjnych Komisji Europejskiej, dotyczących przygotowywanych (nowych lub zmienianych) unijnych aktów prawnych należą Zielone i Białe księgi. W wyniku zainicjowanej przez Komisję w formie Zielonej księgi prezentacji poglądów na temat określonej dziedziny, powstają czasem Białe księgi, zawierające propozycje konkretnych rozwiązań prawnych. Po nadaniu tym propozycjom formy aktu prawnego, przyjęciu go przez Radę i publikacji w Dzienniku Urzędowym UE, staje się on obowiązującym prawem.

Komisja oficjalnie deklaruje chęć prowadzenia konsultacji wśród możliwie szerokiego grona respondentów. Celem tych konsultacji jest umożliwienie zainteresowanym podmiotom wypowiedzenia się, a nie decydowania. Brak uregulowań prawnych dotyczących metod konsultacji uniemożliwia zarzucenie Komisji pominięcia w konsultacjach którejs z zainteresowanych stron. Określenie „szerokie konsultacje” pojawia się w Traktacie o Unii Europejskiej w dwóch miejscach: w artykule 11 (w Tytule II *Postanowienia o zasadach demokratycznych*) oraz w *Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*.

„Artykuł 11

1. Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedzenie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii.
2. Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.
3. Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii (...).”

Przepis artykułu 2 *Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności* mówi: „Przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu prawodawczego Komisja prowadzi szerokie konsultacje”.

Zielone i Białe księgi mają istotne znaczenie w procesie tworzenia prawa – pozwalają Komisji na wczesnym etapie prac nad tworzeniem lub zmianą unijnych przepisów prawnych poznać stanowiska instytucji i osób zainteresowanych tematem, którego ma dotyczyć przyszła

² Uczestnik może zastrzec, że nie chce, aby jego stanowisko było upublicznione. W praktyce zdarza się to bardzo rzadko.

³ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_pl.htm

regulacja. Zielone i Białe księgi są tłumaczone na wszystkie języki urzędowe Unii Europejskiej i rozsyłane przez Komisję do rządów i parlamentów państw członkowskich. Ich treść jest dostępna na stronie internetowej http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_pl.htm – mogą się tu z nią zapoznać obywatele Unii i zainteresowane instytucje.

Pierwszą Zieloną księgę we Wspólnocie opublikowano w roku 1984, a Białą – w 1985. Od tego czasu do końca 2009 r. Komisja Europejska opublikowała 133 Zielone księgi i 34 Białe księgi. W ciągu ostatnich 10 lat najwięcej Zielonych ksiąg opublikowano w 2005 r. (14), a najmniej – w 2002 r. (3).

Zielone księgi

Zielona księga (ang. Green Paper, franc. Livre vert, niem. Grünbücher) to dokument wydawany przez Komisję Europejską, dotyczący funkcjonowania wybranej dziedziny Unii Europejskiej, w której, zdaniem Komisji, pojawiła się potrzeba wprowadzenia nowych przepisów lub zreformowania istniejących. W Zielonej księdze może być zawarta propozycja poprawy lub rozszerzenia obszaru działania funkcjonującej dyrektywy unijnej. Księgi są z reguły opracowywane przez Dyrekcję Generalną Komisji Europejskiej lub inicjowane przez któregoś z komisarzy. Mają formę komunikatu, należą więc do grupy dokumentów roboczych Komisji Europejskiej. Ich zasadniczym celem jest zapoczątkowanie dyskusji na tematy związane z danym problemem. Zielone księgi zawierają ogólne założenia oraz warianty uregulowania danego problemu, a także szereg pytań, które mają pomóc w dobrym opracowaniu nowego aktu prawnego Unii. Po konsultacjach zapoczątkowanych wydaniem Zielonej księgi, może zostać wydana Biała księga. Podczas gdy Zielone księgi stanowią zespół koncepcji przedkładanych w celu publicznej dyskusji, Białe księgi zawierają oficjalny katalog propozycji rozwiązań dla poszczególnych dziedzin i są etapem przygotowania do wydania przez Komisję Europejską aktu legislacyjnego.

Zielone księgi zapowiadają przygotowywaną regulację jeszcze przed umieszczeniem informacji o niej w planie prac Komisji. Są dokumentami konsultacyjnymi związanymi z nieformalną fazą prac zmierzających do sformułowania aktu prawnego UE. Umożliwia to zainteresowanym stronom wpływanie na Komisję jeszcze przed uruchomieniem przez nią procesu opracowywania konkretnych projektów poszczególnych przepisów. Ze względu na wpływ, jaki wywierają na prawo Unii Europejskiej, określane są czasem mianem aktów prawa miękkiego (termin ten dotyczy dokumentów UE, takich jak wytyczne, deklaracje i opinie, które – w przeciwieństwie do dyrektyw, rozporządzeń i decyzji – nie są wiążące dla adresatów, jednak wywołują pewne skutki prawne). Łącznie z aktami o charakterze wiążącym tworzą całość instrumentarium regulacyjnego Unii Europejskiej.

Po publikacji książki są przedmiotem społecznej konsultacji i debaty w państwach członkowskich, organizacjach pozarządowych i społecznych na szczeblu europejskim. Na ich temat może wypowiedzieć się także szeroko rozumiana opinia publiczna. Książki są dokumentami przeznaczonymi przede wszystkim dla zainteresowanych daną tematyką instytucji i jednostek, organizacji i osób prywatnych, które chcą przedstawić swoje stanowisko w danej sprawie i zabiegać w ten sposób o korzystne dla siebie rozwiązania.

Zielona Księga jest zwykle pierwszym krokiem w kierunku zmiany jakiegoś przepisu prawa lub przyjęcia strategii działania w wybranej dziedzinie życia publicznego. Zielone Księgi przygotowane przez Komisję Europejską są formą powszechnych konsultacji – mają zachęcić przedsiębiorstwa, organizacje i obywatele Unii do wzięcia udziału w debacie publicznej. Skierowane są także do państw członkowskich oraz do organów i instytucji Wspólnoty. Zwykle zawierają one przeprowadzoną w Dyrekcji Generalnej diagnozę sytuacji w danej dziedzinie, propozycje działań zmierzających do znalezienia rozwiązań wskazanych problemów oraz wstępny opis proponowanych działań. Stawiają też pytania dotyczące wypracowania optymalnych scenariuszy działań dla wybranych zagadnień, prezentują pomysły oraz dobre praktyki. Zawierają także pytania o najlepsze, zdaniem respondentów, rozwiązania przedstawionych problemów. Na końcu Zielonej książki znajduje się zwykle informacja dotycząca przesyłania komentarzy i podany jest adres e-mailowy oraz pocztowy, na który należy je przysyłać oraz ostateczny termin ich nadsyłania.

Odpowiedzi na zadane w Zielonej księdze pytania mają pomóc Komisji w zidentyfikowaniu problemów i udoskonaleniu ram prawnych dla danego obszaru tak, aby uniknąć niezamierzonych i niespójnych oddziaływań wprowadzanych rozwiązań, przy uwzględnieniu różnic między systemami prawnymi w państwach członkowskich. Komisja przeprowadza przegląd istniejącego prawodawstwa dotyczącego poszczególnych polityk i sektorów w celu zidentyfikowania ewentualnych sprzeczności. Zielone książki nie są koncepcją legislacyjną, lecz zbiorem sugestii odnoszących się do zmian regulacji prawnych.

Konsultacje w formie Zielonych i Białych ksiąg stanowią element lepszego stanowienia prawa, o którym jest mowa w Komunikacie Komisji *Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej* (z 16 marca 2005 r.). Komunikat ten nie wspomina o Zielonych i Białych księgach, zwraca jednak uwagę na znaczącą rolę różnego rodzaju konsultacji dla poprawy stanowienia prawa. Zgodnie z Traktatem lizbońskim, obywatele Europy muszą mieć możliwość aktywnego uczestnictwa w procesie budowy struktury europejskiej. Biorąc to pod uwagę, Komisja Europejska uznaje, że konsultacje i uczestnictwo są nierozłącznie związane z ideą partnerstwa.

Ministerstwa i parlamenty w państwach członkowskich mogą z wyprzedzeniem wykorzystać Zielone i Białe księgi do przygotowania legislacji krajowej uwzględniającej proponowane rozwiązania unijne. Takim sposobem wykorzystania Zielonej księgi był np. przetarg ogłoszony przez Ministerstwo Gospodarki w 2006 r., którego przedmiotem było: "Wykonanie ekspertyzy i opracowań w zakresie efektywności energetycznej niezbędnych dla przygotowania projektu ustawy i rozporządzeń wykonawczych, a także założeń do krajowego planu działań na rzecz efektywności energetycznej implementujących postanowienia dyrektywy 2006/32/WE oraz zielonej księgi o efektywności energetycznej COM(2005)265 z 22 czerwca 2005 r."

Parlament, Rada oraz inne instytucje i organy UE mogą przedstawić swe uwagi odnośnie zawartych w Zielonej lub Białej księdze zagadnień w drodze zwykłej procedury instytucjonalnej. Konsultacje dotyczące zagadnień omówionych w Zielonej księdze są powszechne – każdy może zabrać głos w danej sprawie. W praktyce jednak na pytania odpowiadają instytucje i osoby zainteresowane określonym kształtem przyszłych przepisów. Treść odpowiedzi zamieszczana jest na wspomnianej stronie internetowej *Twój głos w Europie*.

Białe księgi

Stanowią zwykle podsumowanie konsultacji dotyczących sposobu uregulowania danej dziedziny funkcjonowania UE, zapoczątkowanych Zieloną księgą. Zawierają propozycje strategii rozwiązania występujących problemów i konkretnych rozwiązań legislacyjnych. Po zakończeniu konsultacji, na bazie Białej księgi Komisja Europejska sporządza raport, po czym księga jest prezentowana Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Gdy Rada zaaprobuje Białą księgę, Komisja otrzymuje „zielone światło” do sformułowania i ogłoszenia aktu prawnego.

Biała księga prezentuje zamierzenia legislacyjne Komisji Europejskiej w danej dziedzinie. Białe księgi nie są jeszcze projektem aktu prawodawczego, a jedynie przygotowaniem do wydania takiego projektu. Są kolejną fazą konsultacji publicznych i pod wpływem komentarzy zainteresowanych stron proponowane przez Komisję rozwiązania mogą jeszcze ulec zmianie. W swoich Białych księgach Komisja nie stawia już pytań problemowych. Białe księgi zawierają zapowiedzi działań w ramach zagadnienia, którego dana księga dotyczy. Zainteresowane tematem organizacje, instytucje i osoby prywatne mają około trzech miesięcy na przesłanie Komisji swoich uwag odnośnie tych projektów. Po

upływie następnych trzech miesięcy Komisja przedstawia swój ostateczny projekt aktu prawodawczego. Jego wejście w życie zajmuje zwykle jeszcze około roku.

Białe księgi są ważne, ponieważ zapowiadają konkretne rozwiązania legislacyjne na poziomie Unii, które będą wiążące dla państw członkowskich i ich obywateli (bezpośrednio lub pośrednio, ponieważ rządy państw są zobowiązane do implementacji odpowiednich rozwiązań do swoich porządków prawnych w następstwie dyrektyw unijnych).

Komisja ma swobodę decydowania o tym, które z jej przedsięwzięć legislacyjnych będą poprzedzone przygotowaniem i ogłoszeniem Zielonej lub Białej księgi. Jeśli z jakichś powodów Komisja nie chce wydawać Zielonej księgi, może powołać komitet doradczy, ustalając jego skład, zadania i regulamin. Komisja ocenia każdorazowo potrzebę konsultacji, uwzględniając własne plany względem danej inicjatywy legislacyjnej. W roku 2005 Komisja współpracowała z ok. 700 doraźnie powoływanymi organami konsultacyjnymi. Każda Dyrekcja Generalna utrzymuje kontakt z wieloma zewnętrznymi podmiotami zainteresowanymi obszarem jej polityki.

Zielone i Białe księgi są przejawem dbałości Komisji Europejskiej o to, by strony zainteresowane określonym kształtem przepisów unijnych miały szansę wpłynięcia na ostateczny ich kształt, prezentując swoje stanowisko poprzez udział w konsultacjach. Tym samym Komisja Europejska daje szansę wszystkim zainteresowanym, w tym pojedynczym obywatelom Unii Europejskiej, wypowiedzenia się i przedstawienia swoich racji. Jest to przejaw demokracji – Zielone i Białe księgi umożliwiają każdemu obywatelowi Unii współdziałanie w tworzeniu regulacji prawnych Unii Europejskiej.

Lepsze stanowienie prawa to – zdaniem Komisji Europejskiej – nie tylko konsultowanie projektów z osobami i instytucjami zainteresowanymi kształtem przyszłych unijnych rozwiązań prawnych, lecz także badanie oceny skutków regulacji (OSR) i kontrola jej zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. W styczniu 2009 r. Komisja Europejska zreformowała swoje zasady OSR. Od tego czasu oceny takie są sporządzane dla wszystkich inicjatyw legislacyjnych Komisji, a także niektórych nie-legislacyjnych, w tym Białych ksiąg. Komisja uznała, że ocena skutków regulacji jest potrzebna i pomocna przy wprowadzaniu nowych rozwiązań legislacyjnych. Może być ona pomocna przy ocenie skutków danych aktów prawodawczych w państwach członkowskich, a także przydatna dla osób i instytucji chcących zabrać głos w kwestii rozwiązań zapowiadanych przez Białe księgi.

Komisja Europejska i lobbying

Większość przygotowanych w Dyrekcjach Generalnych projektów o charakterze legislacyjnym jest reakcją na różne sugestie i oczekiwania m.in. ze strony organizacji i grup lobbujących. Specjalny rejestr przy Komisji i Parlamencie liczy 2677 instytucji tego typu – chcąc wpływać na ostateczny kształt aktów prawnych Unii Europejskiej, lobbyści próbują robić to na możliwie najwcześniejszym etapie ich opracowywania. Śledzą więc plan pracy Komisji Europejskiej i reagują na dokumenty Komisji, przede wszystkim o charakterze konsultacyjnym, takie jak Zielone i Białe księgi. Prezentacja stanowiska odnośnie Zielonej lub Białej księgi jest jednym z podstawowych działań instytucji lobbującej – jest to najważniejsza, obok kontaktów z pracownikami Dyrekcji Generalnej przygotowującymi treść nowych przepisów, forma legalnego wpływania na kształt legislacji unijnej. Dobrze uzasadnione opinie instytucji lobbujących zwiększają ich wiarygodność wobec Komisji, a co za tym idzie – ich znaczenie i skuteczność.

Etap merytorycznych i technicznych uzgodnień trwa z reguły kilka miesięcy. Natomiast faza polityczna podjęcia przez Komisję ostatecznej decyzji ogranicza się do jednego lub najwyżej kilku tygodni. Orientacja co do kolejnych etapów prac w Komisji jest dla lobbysty niezbędna, gdyż tylko na określonych etapach tego procesu możliwe jest wprowadzenie pożądaných przez niego zmian. Lobbyści muszą dobrze znać zasady funkcjonowania agend Komisji i utrzymywać stałe kontakty z przedstawicielami Komisji i innych instytucji. Najintensywniejszym naciskom ze strony lobbystów podlegają strategiczne Dyrekcje, takie jak DG ds. Wspólnego Rynku i DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Mniejszym zainteresowaniom lobbystów cieszą się Dyrekcje, w gestii których znajdują się zagadnienia np. informacji, edukacji, sportu i kultury.

Przykłady prac Komisji Europejskiej nad zmianą aktów legislacyjnych

1. Na przełomie roku 2003 i 2004 Komisja Europejska stwierdziła nieprawidłowości w przeprowadzaniu zamówień publicznych na zakup materiałów o charakterze wojskowym – państwa członkowskie korzystały nadmiernie z wyłączeń z obowiązku ogłaszania przetargów. Komisja postanowiła uściślić rządzące tym obszarem przepisy i rozpoczęła przygotowania do opublikowania Zielonej księgi.

Między styczniem a kwietniem 2004 r. Komisja zorganizowała szereg warsztatów z udziałem ekspertów rządowych państw członkowskich oraz przedstawicieli przemysłu w celu zgromadzenia informacji technicznych przed publikacją Zielonej księgi oraz określenia oczekiwań zainteresowanych rządów i firm.

Zielona księga *Zamówienia publiczne w dziedzinie obrony* została opublikowana 23 września 2004 r., rozpoczynając proces otwartych konsultacji na temat zmian w unijnej dyrektywie nr 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. W Zielonej księdze Komisja zaproponowała do wyboru dwie możliwości uregulowania przedmiotowej kwestii:

– wydanie komunikatu interpretującego, wyjaśniającego istniejące rozwiązania legislacyjne, w szczególności zasady korzystania z wyłączeń zawartych w art. 296 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz powyższej dyrektywie;

– wydanie nowej dyrektywy określającej bardziej elastyczne zasady zamówień broni, amunicji i materiałów wojskowych niedotyczących istotnych względów bezpieczeństwa. Te nowe przepisy powinny uwzględniać specyfikę zamówień wojskowych.

W księdze tej zostało postawionych 11 pytań szczegółowych. Na odpowiedź na nie wyznaczono termin 4 miesięcy. Jednocześnie trwał 6-miesięczny okres konsultacji, podczas którego zorganizowano szereg spotkań bilateralnych, seminariów oraz spotkań grup roboczych, dających Komisji okazję do zaprezentowania swojego podejścia do problemu oraz zapoznania się z oczekiwaniami i obawami stron przetargów. Na pytania zawarte w Zielonej księdze Komisja otrzymała 40 odpowiedzi pochodzących z 16 państw członkowskich. Biorąc pod uwagę stosunkowo niewielkie grono zainteresowanych, Komisja uznała tę liczbę odpowiedzi za miarodajną. Respondenci w większości byli zgodni co do potrzeby unormowania sytuacji zamówień publicznych w dziedzinie obrony. Oprócz odpowiedzi na postawione w Zielonej księdze pytania wskazali szereg nowych, nieporuszonych w niej zagadnień związanych z głównym jej tematem.

W grudniu 2006 r. Komisja wydała komunikat interpretujący, uściślający stosowanie wyłączeń na podstawie art. 296 Traktatu. Jednocześnie rozpoczęto prace nad nową dyrektywą w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, zmieniającą dyrektywę 2004/18/WE. Została ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE z dnia 20 sierpnia 2009 r. pod numerem 2009/81/WE. Państwa członkowskie mają 2 lata na jej wprowadzenie do krajowych porządków prawnych.

2. We wstępie do 20-stronicowej Zielonej księgi *Publiczny dostęp do dokumentów instytucji Wspólnoty Europejskiej*, opublikowanej 18 kwietnia 2007 r., Komisja wyjaśnia, dlaczego widzi potrzebę jej opracowania oraz określa 3-miesięczny czas trwania publicznych konsultacji. Po tym czasie Komisja Europejska zobowiązuje się opracować i opublikować raport podsumowujący efekty tych konsultacji oraz określić, jakie działania w tym względzie

zostaną podjęte w przyszłości – w tym przypadku Komisja zapowiada przedstawienie propozycji zmian rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.

Określając krąg osób i instytucji, do których skierowana jest ta Zielona księga, Komisja stwierdza, że ankieta służy uzyskaniu opinii od „obywateli (w tym instytucji społeczeństwa obywatelskiego), przedsiębiorstw gospodarczych, władz publicznych i innych organizacji zainteresowanych sprawami Unii Europejskiej”.

Komisja określa dokładne ramy czasowe konsultacji oraz swoich prac:

- konsultacje publiczne: od połowy kwietnia do połowy lipca 2007 r.,
- raport podsumowujący wyniki konsultacji: wrzesień 2007 r.,
- propozycje zmian rozporządzenia nr 1049/2001: październik 2007 r.

W pierwszej części Zielonej księgi znajduje się opis aktualnego stosowania przepisów dotyczących dostępu do dokumentów Rady, Komisji i Parlamentu. W części drugiej przedstawione są możliwości poprawy zasad dostępu do dokumentów tych instytucji. Komisja pisze: „Biorąc pod uwagę doświadczenia z funkcjonowania rozporządzenia nr 1049/2001, stanowiska Sądu Pierwszej Instancji oraz Trybunału Sprawiedliwości, a także kwestie związane z przejrzystością instytucji europejskich, należy rozważyć zmianę zasad dostępu do dokumentów w celu:

- poprawy dostępu do baz danych i dokumentów,
- lepszego informowania opinii publicznej o działalności instytucji europejskich,
- wyjaśnienia ram prawnych,
- stworzenia równowagi pomiędzy prawem do informacji a ochroną uzasadnionych interesów publicznych i prywatnych”.

W ostatniej części Zielonej księgi zostaje postawionych 8 szczegółowych pytań z możliwością dodania własnego komentarza, zarówno do każdego z nich, jak i do całej ankiety.

W dniu 30 kwietnia 2008 r., po zakończeniu publicznych konsultacji w oparciu o Zieloną księgę *Publiczny dostęp do dokumentów instytucji Wspólnoty Europejskiej*, Komisja przyjęła wniosek KOM(2008)229, który zapowiadał wprowadzenie zmian do rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Dokument ten był odpowiedzią na sugestie ze strony Parlamentu, wskazujące na potrzebę zmiany powyższego rozporządzenia. Wniosek Komisji zawierał projekt nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu, Rady i Komisji. Rada i Parlament

rozpoczęły prace nad tym dokumentem w drugiej połowie roku 2008 i trwają one do tej pory (maj 2010 r.).

3. Po odrzuceniu Traktatu konstytucyjnego w referendach we Francji i Holandii, w czerwcu 2005 r. szefowie państw i rządów wezwali do "okresu refleksji" przed podjęciem decyzji, co robić dalej. W Unii Europejskiej uznano, że zawiodła komunikacja z obywatelami. Komisja Europejska pod przewodnictwem José Manuela Barroso [AD1] nazwała ją – w komunikacie *Plan działań Komisji na rzecz poprawy komunikowania się w Europie* z lipca 2005 r. – jednym ze swoich celów strategicznych.

Biała księga *W sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej* została opublikowana 1 lutego 2006 roku. Głównym jej przesłaniem było przybliżenie obywateli do instytucji Unii. Dotyczy to zwłaszcza kluczowych podmiotów, począwszy od instytucji i organów UE po krajowe, regionalne i lokalne władze w państwach członkowskich, a także europejskich partii politycznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Celem Białej księgi było przyczynienie się do rozwoju europejskiej sfery publicznej, tj. przestrzeni, w której debata na temat Europy będzie toczyć się na bazie trzech zasad:

- integracji („wszyscy obywatele powinni mieć dostęp do dotyczącej ich informacji publicznej”),
- różnorodności („polityka komunikacyjna Unii Europejskiej musi uwzględniać pełen zakres poglądów w publicznej debacie”),
- udziału („obywatele powinni mieć prawo do wyrażania swoich poglądów, bycia wysłuchanym, a także mieć możliwość prowadzenia dialogu z podejmującymi decyzje”).

Oto fragment Białej księgi *o europejskiej polityce komunikacyjnej* z 1 lutego 2006 r. dotyczący przebiegu konsultacji:

- „Parlament, Radę oraz inne instytucje i organy UE zaprasza się do przedstawiania uwag co do zawartych w Białej księdze zagadnień w drodze zwykłej procedury instytucjonalnej.
- Obywateli europejskich i zainteresowane strony zaprasza się do przedstawiania uwag na specjalnie w tym celu utworzonej stronie http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper lub przesyłanie ich na adres pocztowy: *White Paper Consultation - European Commission - Directorate General Communication - B-1049 Brussels - Belgium*
- Komisja we współpracy z innymi instytucjami UE zorganizuje także szereg „forów zainteresowanych stron”, do udziału w których zaprosi określone grupy

interesu (organizacje pozarządowe, organizacje biznesu i inne zainteresowane strony).

- Wiosną 2006 r. Eurobarometr przeprowadzi szereg badań, w celu zapewnienia jak najdokładniejszych danych do analizy.

Okres konsultacji potrwa sześć miesięcy. Pod koniec tego okresu Komisja podsumuje wyniki i opracuje wnioski, by na ich podstawie zaproponować plany działania dla każdej z opracowywanych dziedzin”.

W ramach konsultacji w sprawie Białej księgi napłynęło 313 odpowiedzi, co potwierdziło duże zainteresowanie ze strony społeczeństwa obywatelskiego większym udziałem w procesie europejskim. Na ich podstawie Komisja przygotowała szereg programów, takich jak „Europa dla Obywateli” czy „Prawa podstawowe i obywatelstwo”, które wspierają aktywność europejskiego społeczeństwa obywatelskiego i zachęcają do większego udziału w demokratycznym życiu Unii Europejskiej.

4. Publikację Białej księgi *Strategia dla Europy w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem, nadwagą i otyłością* z maja 2007 r. poprzedziło opublikowanie w grudniu 2005 r. Zielonej księgi *Promowanie zdrowego żywienia i aktywności fizycznej: europejski wymiar zapobiegania nadwadze, otyłości i chorobom przewlekłym*. W lutym 2007 r. Parlament Europejski wydał rezolucję pod tym samym tytułem. Komisja Europejska odnotowała także aktywność Światowej Organizacji Zdrowia na tym polu i zapowiedziała, że będzie z nią współpracować w celu opracowania systemu kontroli odżywiania i aktywności fizycznej dla 27 państw członkowskich w ramach działań wynikających z przyjęcia przez WHO w dniu 16 listopada 2006 r. w Stambule *Europejskiej Karty Przeciwdziałania Otyłości*.

Zakończenie

Formułując propozycję aktu prawnego Komisja standardowo kieruje się interesem Unii Europejskiej, przeprowadza odpowiednio szerokie konsultacje oraz ocenia zgodność propozycji z wymogami zasady pomocniczości. Wydając dokumenty konsultacyjne Komisja Europejska pobudza integrację oraz usprawnia funkcjonowanie dziedzin objętych wspólną polityką. Zielone i Białe księgi nie mają podstawy traktatowej. Ani Traktaty, ani inne oficjalne dokumenty unijne nie określają okoliczności ich powstania, ani ich roli w procesie legislacyjnym. Księgi jako dokumenty konsultacyjne Komisji Europejskiej realizują wymogi demokracji, przejrzystości działań władz Unii i pomocniczości.

Zgodnie z *Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, dołączonym do Traktatu lizbońskiego, parlamenty państw członkowskich otrzymują bezpośrednio z Komisji Europejskiej, po ich opublikowaniu, roczny program prac legislacyjnych oraz wszelkie inne dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, a także dokumenty konsultacyjne Komisji (w tym Zielone i Białe księgi) równocześnie z ich przekazaniem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Zielone i Białe księgi pozwalają odegrać szczególną rolę parlamentom narodowym jako ośrodkom tworzącym prawo w państwach członkowskich. Główny ciężar spada na ich komisje branżowe, których zadaniem powinno być śledzenie rozwoju sytuacji w Dyrekcjach Generalnych w Brukseli odpowiadających ich obszarom zainteresowań. Do zadań takiej komisji powinno należeć regularne przeglądanie stron internetowych danej Dyrekcji i orientowanie się w pojawiających się tam nowościach. Należy śledzić wszystkie informacje dostępne w Komisji Europejskiej, aby być dobrze poinformowanym o rozpoczynanych i trwających konsultacjach, a także o planowanych regulacjach Komisji – o Zielonych i Białych księgach, innych komunikatach, rocznych planach prac Komisji i mapach drogowych. Zielone księgi powstają jeszcze przed uruchomieniem przez Komisję procesu opracowywania projektów poszczególnych propozycji. Dokumenty te oraz możliwość śledzenia w internecie stanowisk uczestników konsultacji na ich temat mogą umożliwić posłom i senatorom zapoznanie się na wczesnym etapie prac z opiniami osób i instytucji zainteresowanych daną kwestią. Wiedza ta pozwala na lepsze przygotowanie swojego stanowiska dotyczącego tej problematyki. Jego zaprezentowanie poprzez wzięcie udziału w konsultacjach daje szansę na to, że głos ten zostanie uwzględniony i wpłynie na ostateczny kształt przepisów unijnych.

Kwestie współpracy rządu z Sejmem i Senatem reguluje ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. W związku z wejściem w życie Traktatu lizbońskiego powstała konieczność zmiany tej ustawy. W okresie od 6 listopada 2009 r. do 28 kwietnia 2010 r. do Marszałka Sejmu wpłynęły 4 projekty nowych ustaw: senacki (druk sejmowy nr 2949), komisyjny (sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej, druk nr 3000) i dwa poselskie (druki nr 2617 i 2926). Sejm na 66. posiedzeniu w dniu 6 maja 2010 r. przeprowadził pierwsze czytania wszystkich tych projektów i zdecydował o skierowaniu do dalszych prac projektu komisyjnego zawartego w druku nr 3000. Pozostałe projekty zostały przez Sejm odrzucone po pierwszym czytaniu. Sejm na 70. posiedzeniu w dniu 7 lipca 2010 r. zapoznał się ze sprawozdaniem Komisji do Spraw Unii Europejskiej (druk nr 3054) i, ze względu na zgłoszenie poprawek, skierował projekt ustawy ponownie do komisji.

Nowa ustawa uwzględni m.in. zmienione kompetencje parlamentów narodowych wprowadzone przez Traktat lizboński, takie jak przekazywanie dokumentów unijnych do obu izb parlamentu bezpośrednio z Komisji Europejskiej, a nie za pośrednictwem rządu, udział w procedurach zmiany traktatów oraz wystąpienia z Unii Europejskiej.

W związku z wejściem w życie Traktatu lizbońskiego Senat zmienił swój Regulamin, dodając do niego m.in. Dział VIIIa *Postępowanie w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*. Określono w nim m.in. procedury związane z opiniowaniem przez Senat kierowanych do Marszałka dokumentów związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w UE. Komisja Spraw Unii Europejskiej może uchwalić opinię na temat przesłanego jej projektu aktu prawodawczego UE, stanowiska zajmowanego przez Rzeczpospolitą Polską w trakcie przebiegu procedur stanowienia prawa UE, stanowiska zajętego przez Radę Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej podczas rozpatrywania projektu aktu prawodawczego lub innego aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej oraz na temat każdego innego przedłożonego dokumentu.

Jeśli inna komisja senacka ustosunkowała się do jakiegoś aktu prawodawczego, KSUE uchwała swoją opinię na podstawie opinii komisji. KSUE może nie wziąć pod uwagę tej opinii, ale wymaga to uzasadnienia.

Opinię o niezgodności danego projektu aktu prawnego UE z zasadą pomocniczości uchwała Senat na wniosek komisji, która sporządza odpowiedni projekt opinii Senatu.

Komisja Senatu może przygotować projekt uchwały Senatu w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt prawodawczy UE zasady pomocniczości, przedstawiając jednocześnie treść tej skargi. Projekt takiej uchwały Marszałek Senatu kieruje do właściwych komisji senackich, w tym do KSUE.

Zgodnie z Regulaminem Senatu (art. 75f), Izba może wyrazić sprzeciw wobec określonych decyzji Rady Europejskiej i Rady. KSUE oraz ewentualnie inne komisje senackie rozpatrują daną sprawę i przedstawiają Senatowi wspólne sprawozdanie. Na jego podstawie Senat głosuje nad uchwałą w sprawie wyrażenia sprzeciwu.

Bibliografia

Cieślik Z., Górka M. *Informacje na temat zielonych i białych ksiąg jako instrumentów wykorzystywanych w ramach postępowania legislacyjnego*, w: *Zeszyty Prawnicze* nr 3/2005.

Erechemla A. *Przykłady wykorzystania prawa miękkiego Unii Europejskiej w ochronie środowiska*, w: *Prawo i Środowisko* nr 3/2008.

Lobbing w Unii Europejskiej, materiał opracowany przez Związek Gmin Wiejskich RP.

Przewodnik po Ocenie Skutków Regulacji w Unii Europejskiej, Ministerstwo Gospodarki, Departament Regulacji Gospodarczych, luty 2007 r.

Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, kwiecień 2010 r.

Strony internetowe:

<http://webgate.ec.europa.eu>

<http://ec.europa.eu>

<http://circa.europa.eu>

<http://www.eu-portal.net>

<http://libr.sejm.gov.pl>

<http://www.ukie.gov.pl>

<http://www.mg.gov.pl>

<http://www.bankier.pl>

<http://www.ekoportal.gov.pl>

<http://old.zgwrp.org.pl>

<http://www.edino.byd.pl>

http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_pl.htm

http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_pl.htm

