

AGNIESZKA VETULANI-CĘGIEL

## **KSZTAŁTOWANIE UNIJNYCH REGULACJI PRAWNOAUTORSKICH**

### **PROBLEMY PROCESU KONSULTACYJNEGO I LOBBINGU GRUP INTERESU\***

#### **I. WPROWADZENIE**

Komisja Europejska prowadzi obecnie szeroko zakrojone dyskusje i działania mające na celu dostosowanie prawa autorskiego do potrzeb jednolitego rynku cyfrowego. W związku z pojawianiem się dyrektyw unijnych, które narzucają dostosowywanie przepisów do zmian technologicznych umożliwiających nowe sposoby eksploatacji dóbr niematerialnych, w coraz większym zakresie dochodzi do nowelizacji krajowych przepisów i tym samym do harmonizacji ustawodawstwa państw członkowskich Unii Europejskiej. Warto w tym kontekście zastanowić się nad genezą proponowanych zmian i sposobem wypracowywania rozwiązań prawnych. Chodzi w szczególności o odpowiedź na pytanie, jak wygląda proces konsultacji oraz zaangażowanie obywateli (w tym działania lobbingowe) w kreowanie polityki oraz regulacji dotyczących praw autorskich i pokrewnych na szczeblu UE.

Opierając się na wcześniejszych badaniach dotyczących skuteczności lobbingu wybranych grup interesu wobec Komisji Europejskiej<sup>1</sup>, a także biorąc pod uwagę treść przyjmowanych w dyrektywach rozwiązań dotyczących praw autorskich i pokrewnych, w niniejszym artykule spróbujemy odpowiedzieć na pytanie, dlaczego tylko niektóre grupy lobbingowe odnoszą sukces, oraz dokonamy oceny działań unijnych w zakresie regulowania procesu konsultacyjnego. Rozważania będą prowadzone na przykładzie procesu legislacyjnego dwóch przyjętych ostatnio dyrektyw, a mianowicie dyrektywy 2011/77/UE nowelizującej przepisy w zakresie czasu ochrony niektórych praw pokrewnych oraz dyrektywy 2012/28/UE, która reguluje sposoby korzystania z utworów osieroconych. Unijny proces legislacyjny w zakresie prawa autorskiego zostanie omówiony z perspektywy politologicznej, gdyż dotyczy działań instytucji unijnych w zakresie procesu konsultacyjnego oraz partycypacji obywateli w procesach legislacyjnych.

---

\* 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.

<sup>1</sup> A. Vetulani-Cęgiel, *Lobbing w procesie kształtowania prawa autorskiego w Unii Europejskiej. Studium przypadków: czas trwania praw pokrewnych, dzieła osierocone, ACTA*, Warszawa 2014.

## II. KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI A LOBBING GRUP INTERESU

Proces konsultacji polityki UE (określany też jako „dialog ze społeczeństwem obywatelskim”) oraz lobbying grup interesu to dwa zjawiska, które wzajemnie się przenikają<sup>2</sup>. Lobbying wpisany jest w unijny proces polityczny i wynika ze specyfiki systemu instytucjonalnego UE. Jego pozytywne postrzeganie przez instytucje unijne, a co za tym idzie – jego duża skala wynika w szczególności z otwartości Komisji Europejskiej na wpływy zewnętrzne, a także z chęci współpracy tej instytucji z zainteresowanymi stronami podczas realizacji zadań. Komisja wielokrotnie podkreślała korzyści płynące z wkładu, jaki grupy interesu wnoszą w wytyczanie oraz realizację polityki UE w poszczególnych obszarach<sup>3</sup>. Takie podejście jest związane z odpowiedzialnością za kreowanie polityki w warunkach „deficytu demokratycznego”<sup>4</sup> oraz „deficytu zarządzania” tej instytucji. W pierwszym przypadku chodzi o szukanie poparcia społecznego dla realizowanych działań w związku z brakiem legitymacji demokratycznej Komisji Europejskiej, a w drugim – o szukanie wsparcia eksperckiego ze względu na zbyt wielką ilość zadań w stosunku do zasobów ludzkich i sprawowanych przez tę instytucję funkcji<sup>5</sup>.

Ze względu na otwartą postawę Komisji Europejskiej w stosunku do działań grup interesu lobbying w dużej mierze odbywa się przez proces konsultacyjny, który zakłada włączanie zainteresowanych stron w kreowanie polityki oraz w prace koncepcyjne nad przyszłymi rozwiązaniami prawnymi. Polegają one na udziale stron w różnego rodzaju konsultacjach, jak np. konsultacje w ramach opracowywania Zielonych ksiąg, publiczne wysłuchania, konferencje, seminaria oraz prace grup doradczych i eksperckich powoływanych przez Komisję. Rzecz jasna, lobbying grup interesu odbywa się również niezależnie od działań inicjowanych przez Komisję Europejską.

Zaangażowanie obywateli w unijne działania polityczne i legislacyjne przybiera rozmaite formy. Przede wszystkim sprowadza się ono do działań lobbyingowych przedstawicieli krajowych i europejskich organizacji grup interesu, reprezentujących daną branżę. Obserwuje się ponadto działania innych

---

<sup>2</sup> Przez pojęcie lobbyngu rozumie się: „czynności legalne kierowane do wpływowych osób w celu podjęcia przez nie działań korzystnych dla danej grupy interesu”, zob. A. Vetulani-Cęgiel, op. cit., s. 39. W dokumentach unijnych praktycznie nie używa się terminu „lobbying”, lecz raczej „zainteresowane strony” (ang. *stakeholders*). W praktyce działania stron w dużej mierze sprowadzają się do lobbyngu organizacji grup interesu.

<sup>3</sup> Wymienia się: „wzmocnienie demokracji partycypacyjnej, znaczenie organizacji pozarządowych jako przekazańników 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 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.

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

<sup>5</sup> J. Greenwood, op. cit., s. 29 i 66-67.

krajowych i międzynarodowych podmiotów, takich jak think-tanki, NGO czy korporacje. Coraz częściej daje się także zauważyć bezpośrednią aktywność obywateli przejawiającą się w inicjatywach oddolnych (m.in. prowadzonych w ramach lobbingu oddolnego<sup>6</sup>), które sprowadzają się do składania petycji oraz różnych działań w cyberprzestrzeni. Istotne *novum* w partycypacji obywateli w procesach politycznych w zakresie prawa autorskiego stanowią manifestacje uliczne. Tego rodzaju aktywność można było zaobserwować na dużą skalę w 2012 r. podczas kampanii społecznej przeciwko przyjęciu umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabianymi (Anti-Counterfeiting Trade Agreement, ACTA)<sup>7</sup>. Innym, szczególnym rodzajem zaangażowania społecznego są działania środowiska akademickiego, które dostarcza wielu pogłębionych i niezależnych analiz eksperckich. Choć aktywność tego środowiska, z powodu jego niezależności od grup interesu, nie może być uznana za lobbing, to warto podkreślić, że i tego typu działania przyczyniają się do zwiększenia świadomości społecznej w kwestii legalnego dbania o własne interesy.

### III. PRZYCZYNY SKUTECZNOŚCI LOBBINGU

Rozwiązania dotyczące praw autorskich i pokrewnych przyjmowane w dyrektywach unijnych na ogół nie równoważą interesów określonych stron (lub nie wyważają ich w dostatecznym stopniu). W szczególności dotyczy to dwóch ostatnio przyjętych dyrektyw, a mianowicie dyrektywy 2011/77/UE, która zmienia dyrektywę 2006/116/WE w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych<sup>8</sup>, a także dyrektywy 2012/28/UE regulującej niektóre dozwolone sposoby korzystania z utworów osieroconych<sup>9</sup>. Obie dyrektywy budzą wiele kontrowersji z uwagi na wąski zakres regulacji zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym<sup>10</sup>. Piewsza z nich wydłuża czas

<sup>6</sup> K. Jasiński, M. Mołęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, wyd. 2, Kraków 2006, s. 173.

<sup>7</sup> A. Vetulani-Cęgiel, op. cit.; M. Horten, *A Copyright Masquerade: How Corporate Lobbying Threatens Online Freedoms*, London-New York 2013, s. 107-114; B. Farrand, *Networks of Power in Digital Copyright Law and Policy: Political Salience, Expertise and the Legislative Process*, Abingdon, New York 2014, s. 185-186.

<sup>8</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/77/UE z 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 października 2011 r., s. 1.

<sup>9</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/28/UE z 25 października 2012 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych, Dz. Urz. UE L 299 z 27 października 2012 r., s. 5.

<sup>10</sup> Kontrowersje wzbudzały już projekty omawianych dyrektyw, zob. np. N. Helberger et al., *Never Forever: Why Extending the Term of Protection for Sound Recordings Is a Bad Idea*, „European Intellectual Property Review” 2008, nr 5, s. 174-181; R. M. Hilty et al., *Comment by the Max-Planck Institute on the Commission's Proposal for a Directive to Amend Directive 2006/116 EC of the European Parliament and Council Concerning the Term of Protection for Copyright and Related Rights*, 2008, [www.ip.mpg.de/files/pdf1/Comments-ProtectionCopyrights.pdf](http://www.ip.mpg.de/files/pdf1/Comments-ProtectionCopyrights.pdf); R. M. Hilty et al., *Comments of the Max Planck Institute for Intellectual Property and Competi-*

trwania jedynie praw pokrewnych artystów wykonawców oraz producentów fonogramów do nagrań muzycznych o kolejne 20 lat, a także wprowadza dodatkowe środki ochronne na rzecz muzyków<sup>11</sup>. Z kolei druga dyrektywa wprowadza nową formę dozwolonego użytku obejmującego publiczne udostępnianie oraz zwielokrotnianie (w rozumieniu art. 3 i art. 2 dyrektywy 2001/29/WE<sup>12</sup>) niektórych tylko kategorii chronionych przedmiotów (utworów opublikowanych w formie książkowej, czasopiśmie, periodykach, gazetach, magazynach itp., utworów filmowych lub audiowizualnych oraz fonogramów) i w dodatku jedynie przez publicznie dostępne biblioteki, placówki oświatowe, archiwa, instytucje odpowiedzialne za dziedzictwo filmowe i dźwiękowe oraz nadawców publicznych (dalej jako: instytucje kultury) po dokonaniu „starannych poszukiwań” podmiotów uprawnionych<sup>13</sup>.

Polityka Komisji Europejskiej na rzecz wydłużenia czasu trwania niektórych praw pokrewnych oraz umożliwienia eksploatacji dzieł osieroconych była prowadzona równolegle przez dwie różne jednostki Komisji, a mianowicie: D1 w Dyrekcji Generalnej „Rynek Wewnętrzny i Usługi” (DG MARKT), która była odpowiedzialna za politykę w zakresie prawa autorskiego, oraz E4 w Dyrekcji Generalnej „Społeczeństwo Informacyjne i Media” (DG INFSO), która zajmowała się unijną inicjatywą dotyczącą bibliotek cyfrowych<sup>14</sup>. Prace obu jednostek Komisji toczyły się w tym samym czasie, tj. w pierwszej dekadzie XXI w. oraz na początku drugiej i dotyczyły tego samego obszaru, a mianowicie zagadnień z zakresu praw autorskich i pokrewnych. Umożliwiło to przeprowadzenie analizy porównawczej co do sposobu działania obu jednostek oraz lobbingu grup interesu w obu przypadkach.

Jak zostało ustalone<sup>15</sup>, fakt podjęcia przez Komisję prac nad przedmiotowymi zagadnieniami, a także treść uchwalonych dyrektyw w dużej mierze wynikały z silnego lobbingu pewnych grup interesu. W przypadku lobbingu w kwestii ochrony praw pokrewnych skuteczne okazały się działania podmiotów uprawnionych z tytułu praw pokrewnych: środowisk artystów wykonawców oraz producentów fonogramów, ponieważ doprowadziły one do wydłuże-

---

*tion Law on the Commission Proposal for a Directive on Certain Permitted Uses of Orphan Works*, „Max Planck Institute for Intellectual Property & Competition Law Research Paper Series”, No. 11-14, 2011; szerzej: A. Vetulani-Cęgiel, op. cit., s. 245-255 i cytowana tam literatura.

<sup>11</sup> Chodzi o klauzulę „czystego konta”, „wykorzystuj albo strać” oraz fundusz dla muzyków sesyjnych, zob. A. Vetulani-Cęgiel, op. cit., s. 141-142.

<sup>12</sup> Dyrektywa 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym, Dz. Urz. UE L 167 z 22 czerwca 2001 r., s. 10., Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 17, t. 1, s. 230.

<sup>13</sup> S. Stanisławska-Kloc, *Dyrektywa 2012/28/UE o utworach osieroconych – czy jesteśmy na właściwej drodze do rozwiązania problemu?*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 22, 2013, z. 1, s. 133-145 i 150-152.

<sup>14</sup> W 2012 r. DG INFSO przekształciła się w DG Sieci komunikacyjne, treści i technologie (DG CNECT). W wyniku dalszej reorganizacji Komisji, od listopada 2014 r. polityka w zakresie prawa autorskiego, prowadzona dotychczas przez DG MARKT (D1) została przeniesiona do DG CNECT (F5). Dyrekcja CNECT, w ramach Europejskiej agendy cyfrowej prowadzi politykę dotyczącą prawa autorskiego, mediów oraz kultury cyfrowej.

<sup>15</sup> Zob. A. Vetulani-Cęgiel, op. cit.

nia czasu trwania ich praw i wprowadzenia dodatkowych klauzul ochronnych na rzecz artystów (stroną przeciwną były podmioty reprezentujące użytkowników chronionych dzieł). Z kolei w przypadku dzieł osieroconych było odwrotnie: skuteczniejsze okazały się środowiska użytkowników sektora publicznego (reprezentujące głównie interesy państwowych bibliotek i archiwów) lobbujące na rzecz wprowadzenia dozwolonych sposobów korzystania z dzieł osieroconych (stroną przeciwną były podmioty uprawnione z tytułu praw autorskich i pokrewnych). Prowadzi to do wniosku, że skuteczność lobbingu określonych grup – przeciwnych w obu przypadkach – wynika z dwóch rodzajów czynników. Pierwsze są związane z charakterem i działaniami organizacji grup interesu, a drugie wynikają ze sposobu prowadzenia procesu konsultacyjnego. Poniżej zostaną omówione obie wymienione kategorie.

### 1. Czynniki po stronie grup lobbujących

Rzeczą naturalną jest, że strony zainteresowane wprowadzeniem regulacji w wybranym obszarze prowadzą silny lobbing wobec Komisji Europejskiej. Mimo że w omawianych przypadkach prac legislacyjnych (w kwestii czasu trwania praw pokrewnych artystów wykonawców i producentów fonogramów oraz w kwestii dzieł osieroconych) obserwowano silny lobbing obu stron konfliktu, to działania tylko jednej z nich okazały się skuteczne. Ogląd zaistniałych przypadków pozwala wyodrębnić następujące determinanty skuteczności działań: 1) relacja między grupą interesu a adresatem lobbingu, 2) argumentacja podmiotów lobbujących 3) układ interesów i rodzaj organizacji, 4) strategia działania i konsolidacja grup interesu.

Ad 1. Relacja między grupą interesu a adresatem lobbingu. W przypadku obu omawianych procesów konsultacyjnych podmioty prowadzące skutecznie działania lobbingowe miały silniejszą pozycję względem adresata działań (odpowiedniej jednostki Komisji) niż ich konkurenci lobbingowi. W kwestii lobbingu w zakresie wydłużenia czasu obowiązywania praw pokrewnych chodziło o artystów wykonawców i producentów fonogramów, natomiast w przypadku dzieł osieroconych – o podmioty użyteczności publicznej. Silna pozycja tych podmiotów wynikała z tego, że *de facto* były one beneficjentem działań Komisji. Zauważmy, że polityka jednostki E4 w DG INFSO prowadzona była z definicji na rzecz użytkowników sektora publicznego (instytucji kultury), a D1 w DG MARKT – na rzecz podmiotów uprawnionych. Można zatem zaobserwować zbieżność interesów stron prowadzących lobbing ofensywny i polityki stosowanej przez daną jednostkę Komisji.

Wyżej wskazane okoliczności tłumaczą również całkowity brak skuteczności stron niebędących beneficjentem działań tych jednostek Komisji, a mianowicie użytkowników końcowych, czyli konsumentów dóbr niematerialnych (politykę na rzecz konsumentów prowadziła zasadniczo Dyrekcja Generalna „Zdrowie i Konsumenty”). Z kolei przypadek lobbingu przeciwko przyjęciu ACTA pokazuje, że działania użytkowników końcowych (jako podmiotów nieuprawnionych z tytułu praw autorskich i pokrewnych) okazują się skuteczne dopiero w przypadku podjęcia ich na masową skalę, szczególnie gdy przybiera ją postać manifestacji oraz działań w cyberprzestrzeni (jak np. zaciemnianie

stron internetowych), ponieważ świadczą o ewidentnym oporze społecznym przeciwko danemu przedsięwzięciu<sup>16</sup>.

Ad 2. Argumentacja podmiotów lobbingujących. W obu przypadkach lobbingu argumenty podmiotów prowadzących skuteczny lobbing sprowadzały się paradoksalnie do podkreślenia ich słabej pozycji wynikającej z konstrukcji prawa autorskiego. W przypadku czasu ochrony praw pokrewnych podkreślano złą sytuację prawną i finansową artystów wykonawców pod koniec ich życia, a w przypadku dzieł osieroconych zwracano uwagę na instytucje kultury, które nie podejmowały się eksploatacji dzieł osieroconych z uwagi na ryzyko pozwów ze strony podmiotów uprawnionych. Podkreślenie słabej pozycji podmiotów było ostatecznie argumentem na rzecz wprowadzenia zmian w kierunku wzmocnienia ochrony ich interesów.

Ad 3. Układ interesów i rodzaj organizacji. Przykład lobbingu w zakresie długości okresu ochrony praw pokrewnych pokazuje, że – ze względu na wąski profil działalności i lepszą znajomość branży – sektorowe organizacje podmiotów uprawnionych były skuteczniejsze niż horyzontalne organizacje reprezentujące użytkowników dzieł. Z kolei przy lobbingu w zakresie dzieł osieroconych sytuacja była odwrotna – wielość podmiotów o zbyt sektorowym charakterze nie pozwalała tym organizacjom na osiągnięcie konsensusu, a porozumienie między nimi było możliwe jedynie w kwestiach ogólnych.

Ad 4. Strategia działania i konsolidacja grup interesu. Ogólnie rzecz biorąc, lobbing był tym skuteczniejszy, im aktywniejsza i bardziej ofensywna była postawa zainteresowanych podmiotów. Szczególnie skuteczny okazał się lobbing prowadzony z inicjatywy grup interesu (niekoniecznie prowadzony w ramach procesu konsultacji), który z definicji miał charakter lobbingu „ukrytego”. Dawało to tym grupom przewagę w postaci czasu na przekonanie decydentów o swoich racjach (i/lub o konieczności rozpisania konsultacji) bez presji podmiotów o przeciwnych interesach. Skuteczne były również działania prowadzone w ramach szerszych koalicji branżowych, gdyż – w oczach urzędników Komisji – świadczyły one o konsolidacji danego środowiska oraz o szerokim poparciu społecznym dla danej inicjatywy (mimo że *de facto* grupy działające wspólnie miały częściowo rozbieżne interesy). Strony przeciwne danej inicjatywie, które nie potrafiły się zorganizować w celu prowadzenia wspólnych działań, nie stanowiły dostatecznej przeciwwagi dla grup skonsolidowanych.

## 2. Czynniki po stronie procesu konsultacyjnego

Sposoby prowadzenia procesu konsultacyjnego przez jednostki Komisji – tj. D1 w DG MARKT odpowiedzialnej za politykę w zakresie prawa autorskiego (w tym w zakresie okresu ochrony praw autorskich i pokrewnych) oraz E4 w DG INFSO zajmującej się inicjatywą na rzecz bibliotek cyfrowych (w tym

---

<sup>16</sup> Działania przeciwników ACTA były ponadto wyrazem sprzeciwu wobec braku przejrzystości procesu legislacyjnego, a w szczególności braku konsultacji publicznych, a także wobec ukrytego i niezwykle skutecznego lobbingu podmiotów uprawnionych.

problemem dzieł osieroconych) – znacznie różniły się od siebie, a mimo to w obu przypadkach panowały korzystne warunki do lobbingu określonych (i przeciwnych w obu przypadkach) grup interesu. Analizując skuteczność lobbingu pod kątem prowadzonego procesu konsultacyjnego, należy zwrócić uwagę na następujące jego aspekty: 1) spójność polityki unijnej, 2) rodzaj konsultacji, 3) przejrzystość procesu konsultacyjnego, 4) udział w konsultacjach podmiotów krajowych oraz 5) otwartość Komisji na grupy interesu.

Ad 1. Spójność polityki unijnej. Przypadek polityki prowadzonej przez jednostki D1 i E4 Komisji Europejskiej pokazuje wewnętrzną niespójność polityki tej instytucji w obszarze prawa autorskiego. Z jednej strony pracowano nad wydłużeniem czasu ochrony praw pokrewnych, a z drugiej – nad ułatwieniem eksploatacji chronionych utworów, co oznacza, że jednostki D1 i E4 (obie reprezentujące Komisję) prowadziły działania na korzyść grup o przeciwstawnych interesach. Ta sytuacja była wygodna, i w efekcie korzystna, dla grup lobbingujących, obie bowiem kategorie podmiotów (podmioty uprawnione z tytułu praw pokrewnych oraz użytkownicy sektora publicznego) kierowały swoje postulaty do odpowiednich, sprzyjających im jednostek<sup>17</sup>.

Ad 2. Rodzaj konsultacji. Komisja Europejska ma swobodę w zakresie wyboru rodzaju konsultacji (może otwierać konsultacje publiczne kierowane do wszystkich potencjalnie zainteresowanych stron lub zaproponować konsultacje w węższym gronie). W przypadku polityki w zakresie wydłużenia czasu trwania praw pokrewnych proces konsultacyjny miał ograniczony wymiar, ponieważ w zasadzie sprowadził się do konsultacji dwustronnych oraz do analizy ekspertyz dostarczonych przez grupy interesu. Z kolei w przypadku dzieł osieroconych przeprowadzono szereg konsultacji, w tym w ramach kilku grup doradczych, Zielonej księgi oraz publicznego wysłuchania. W obu przypadkach skutkiem niepodjęcia przez Komisję publicznych konsultacji było wzmocnienie siły lobbingu „ukrytego” grup wychodzących z inicjatywą, a przez to znaczne ograniczenie możliwości lobbingu przez strony przeciwnie.

Praktyka prowadzenia konsultacji z wybranymi podmiotami (w szczególności w ramach grup doradczych) budzi szereg zastrzeżeń. Analiza przypadku powołanych przez Komisję grup roboczych pracujących nad problemem dzieł osieroconych wykazała, że Komisja może pośrednio wpływać na przebieg i wynik prac tych grup w szczególności przez decydowanie o ich składzie (czyli *de facto* o układzie reprezentacji interesów i możliwościach lobbingu określonych grup). Przykłady te pokazują, że – po pierwsze – w skład grup wchodził głównie przedstawiciele wybranych organizacji grup interesu (czyli lobbyści), a w mniejszym stopniu niezależni eksperci (np. przedstawiciele środowisk akademickich). Po drugie – w praktyce istniały ograniczone możliwości dołączenia do grona powołanych ekspertów innych osób wyrażających chęć udziału

---

<sup>17</sup> Wydaje się, że mimo przeniesienia jednostki zajmującej się prawem autorskim z DG MARKT (D1) do DG CNECT (F5), grupy interesu nadal będą kierować swoje postulaty do bardziej sprzyjających im jednostek. Z drugiej strony uplasowanie różnych jednostek Komisji zajmujących się poszczególnymi aspektami związanymi z eksploatacją praw autorskich i pokrewnych w jednej dyrekcji generalnej powala mieć nadzieję (choć nie gwarantuje) na bardziej spójne i całościowe spojrzenie Komisji na politykę dotyczącą prawa autorskiego.

w tych konsultacjach (trudno było także o informację dotyczącą kryteriów, jakimi kierowała się Komisja przy wyborze członków grup). Po trzecie – Komisja miała wpływ na wybór moderatora (osoba ta pełni ważną rolę, gdyż ma za zadanie doprowadzić strony, zwykle o przeciwstawnych interesach, do osiągnięcia konsensusu; uzyskany kompromis świadczy o poparciu środowisk dla polityki prowadzonej przez Komisję, a niekiedy prowadzi do wydania wspólnych rekomendacji, które mogą stanowić podwaliny przyszłych regulacji prawnych).

Ad 3. Przejrzystość procesu konsultacyjnego. Po przeanalizowaniu procesu konsultacyjnego podjętego przez jednostki D1 i E4 Komisji Europejskiej można stwierdzić, że polityka Komisji nie była prowadzona w sposób przejrzysty. W obu przypadkach brakowało informacji na temat planowanych i prowadzonych konsultacji. Wynikało to zapewne z faktu, że nie rozpisano na etapie prac koncepcyjnych publicznych konsultacji (przypomnijmy, iż D1 prowadziła w zasadzie tylko konsultacje dwustronne, a E4 – konsultacje w ramach grup doradczych). Z uwagi zatem na ograniczony pod względem podmiotowym charakter konsultacji informacja o nich trafiała jedynie do wybranych podmiotów. W rezultacie pozostałe strony nie dysponowały analogicznymi możliwościami lobbowania i nie miały szans na prowadzenie skutecznego lobbingu. Ponadto w przypadku polityki w zakresie dzieł osieroconych niektóre strony nie były świadome szerszego kontekstu polityki, a także faktu prowadzenia różnych działań konsultacyjnych równolegle.

Ad 4. Udział w konsultacjach podmiotów krajowych. Zarówno podczas lobbowania na rzecz wydłużenia okresu ochrony praw pokrewnych, jak i w zakresie dzieł osieroconych można było zaobserwować nadreprezentację (w procesie konsultacyjnym) interesów niektórych branż krajowych. Chodzi o sytuację, kiedy interesy określonych środowisk były reprezentowane podwójnie, tj. przez krajowe podmioty oraz równolegle przez ich europejskie federacje<sup>18</sup>. Taka sytuacja powodowała silniejszy wpływ tych środowisk na politykę europejską i jednocześnie zastosowanie na terenie całej Unii rozwiązań wynikających z potrzeb jakiejś (tylko) branży jakichś (tylko) państw członkowskich.

Ad 5. Otwartość Komisji na grupy interesu. Przypadki lobbingu w kwestii wzmocnienia ochrony praw pokrewnych oraz wprowadzenia dozwolonych sposobów korzystania z dzieł osieroconych pokazują, że Komisja Europejska chętniej bierze pod uwagę punkt widzenia grup interesu będących beneficjentem jej działań niż innych stron. Na przykład D1, prowadząc politykę dotyczącą prawa autorskiego i praw pokrewnych, z definicji zwracała się ku ochronie interesów podmiotów uprawnionych (tu: artystów wykonawców i producentów fonogramów), natomiast E4, działając w ramach inicjatywy bibliotek cyfrowych, w praktyce prowadziła działania na rzecz interesów podmiotów użyteczności publicznej. Otwartość Komisji na grupy zewnętrzne oraz prowadzenie dialogu ze społeczeństwem obywatelskim pokazują, że jest ona

<sup>18</sup> Np. British Library, Bibliothèque nationale de France, Joint Information Systems Committee czy Society of College, National and University Libraries podejmowały działania jednocześnie z organizacją, do której należał: European Bureau of Library, Information and Documentation Associations.



jednak w praktyce bardziej podatna na postulaty i argumenty grup będących naturalnymi adresatami (beneficjentami) polityki prowadzonej przez jej poszczególne jednostki (a nie na głosy innych grup lub niezależnych ekspertów).

#### IV. OCENA DZIAŁAŃ UNIJNYCH W ZAKRESIE REGULOWANIA PROCESU KONSULTACYJNEGO I LOBBINGU ZAINTERESOWANYCH STRON

Dyskusję w zakresie ram prawnych regulujących udział zainteresowanych stron w kreowaniu polityki UE podjęto dopiero w 2001 r. w ramach Białej księgi na temat zarządzania Europą<sup>19</sup> pod hasłem włączania obywateli i organizacji w procesy kształtowania polityki Unii. W jej następstwie rozpoczęto szereg działań prowadzących do zwiększenia przejrzystości w zakresie sposobu prowadzenia przez Komisję Europejską konsultacji z zainteresowanymi stronami (zarówno konsultacji publicznych, jak i w ramach grup eksperckich) oraz do większego udziału stron w kreowaniu polityki.

Jednym z pierwszych praktycznych działań mających na celu aktywowanie obywateli do uczestnictwa w konsultacjach była inicjatywa Interactive Policy Making z 2001 r.<sup>20</sup>, w wyniku której stworzono portal internetowy Your voice in Europe<sup>21</sup>. Ma on na celu ułatwienie obywatelom udziału w procesie kształtowania polityki unijnej w danym sektorze przez udostępnienie informacji na temat publicznych konsultacji oraz odpowiednich narzędzi umożliwiających udział w dyskusji<sup>22</sup>.

W 2002 r. w następstwie zapowiedzi w Białej księdze Komisja wprowadziła tzw. ogólne zasady i minimalne standardy prowadzenia konsultacji z zainteresowanymi stronami<sup>23</sup>. Te pierwsze sformułowano jako: a) zapewnienie szerokiego uczestnictwa w konsultacjach, b) otwartość i odpowiedzialność instytucji za prowadzenie polityki (zapewnienie jawności i przejrzystości w działaniach Komisji), c) efektywność prowadzonych konsultacji (prowadzenie konsultacji na wczesnym etapie rozwoju polityki oraz respektowanie zasady proporcjonalności), d) spójność działania poszczególnych jednostek Komisji<sup>24</sup>. Z kolei w ramach standardów minimalnych zwrócono uwagę na: a) jasny sposób przedstawiania zakresu konsultacji, b) odpowiednie określenie grupy docelo-

<sup>19</sup> Biała księga na temat zarządzania Europą: *European Governance, A White Paper*, Brussels, 25.7.2001, COM (2001), 428 final.

<sup>20</sup> Strona Komisji Europejskiej: Interactive Policy Making ([http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_en.htm)).

<sup>21</sup> Strona Komisji Europejskiej: Your voice in Europe ([http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_pl.htm)).

<sup>22</sup> M. Mołęda-Zdziech, *Ku skuteczniejszym regulacjom lobbingu na forum Unii Europejskiej*, w: U. Kurczewska (red.), op. cit., s. 133.

<sup>23</sup> *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.

<sup>24</sup> Ustanowienie zasad i standardów było zapowiadane w Białej księdze..., op. cit., s. 10-11 i 17.

wej, c) udostępnienie informacji o prowadzonych konsultacjach, d) określenie minimalnego czasu na przesyłanie odpowiedzi, e) publikację wyników konsultacji. Wprowadzone zasady i standardy mają zastosowanie w przypadku konsultacji publicznych (w szczególności tych, które są prowadzone w ramach zielonych ksiąg)<sup>25</sup>, a także w ramach inicjatyw ustawodawczych Komisji, które podlegają ocenie skutków pod kątem gospodarczym, społecznym i ekologicznym (ang. *impact assessment*)<sup>26</sup>. Zasady i standardy mają jednak charakter bardzo ogólny. Obecnie trwają prace nad nowymi wytycznymi w zakresie konsultacji z zainteresowanymi stronami, które stanowiąc będą doprecyzowanie dotychczasowych zasad i standardów (zob. propozycję wytycznych<sup>27</sup>). Warto zwrócić uwagę na fakt podkreślenia w nich następujących kwestii: a) zwiększenie przejrzystości konsultacji (chodzi o odpowiednie informowanie o celach konsultacji, zakresie, ramach czasowych itp.), b) przyjęcie zróżnicowanego podejścia w odniesieniu do różnych kategorii stron (obywatele, przedstawiciele przemysłu/biznesu, platformy/sieci/stowarzyszenia unijne, stowarzyszenia krajowe i międzynarodowe, instytucje publiczne, podmioty świadczące usługi doradcze, środowiska naukowe i in.), c) wyeliminowanie powtarzających się odpowiedzi ze strony tych samych podmiotów (ale np. innych departamentów). Biorąc pod uwagę zidentyfikowane czynniki po stronie procesu konsultacyjnego, wpływające na skuteczność lobbingu (pkt III.2 niniejszego artykułu), można sądzić, że wskazane w propozycji wytycznych kwestie stanowią dobry krok w kierunku równoważenia interesów różnych środowisk oraz ograniczania negatywnych skutków ofensywnego lobbingu wybranych tylko grup.

Równoległe podjęto prace (również sygnalizowane w Białej księdze) dotyczące konsultacji w ramach grup eksperckich, które doprowadziły do przyjęcia w 2002 r. wytycznych w zakresie gromadzenia i wykorzystywania wiedzy specjalistycznej przez Komisję<sup>28</sup>. W wyniku dalszych działań w 2010 r. uruchomiono rejestr grup ekspertów Komisji i podobnych zespołów, a także ustanowiono zasady działania tych grup<sup>29</sup>. Określono w szczególności kategorie ekspertów (mogą nimi być osoby niezależne, osoby reprezentujące wspólny interes grup interesów w danym obszarze polityki, reprezentanci różnego rodzaju organizacji, a w tym firm, stowarzyszeń, NGO, związków zawodowych,

<sup>25</sup> *Towards...*, s. 15-16.

<sup>26</sup> 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](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_pl.htm).

<sup>27</sup> Konsultacje z obywatelami w zakresie ustanowienia nowych wytycznych trwały od 18 czerwca do 30 września 2014 r., zob. *Stakeholder Consultation Guidelines 2014, Public Consultation Document*, zob. [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned\\_ia/consultation\\_2014/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/consultation_2014/index_pl.htm), obecnie (stan na 27.03.2015 r.) brak informacji na temat dalszych działań w tym zakresie.

<sup>28</sup> *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.

<sup>29</sup> *Communication from the President to the Commission Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register*, Brussels, 10.11.2010, C (2010), 7649 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>.

uniwersytetów, jednostek naukowych, międzynarodowych organizacji, a także przedstawiciele państw członkowskich) oraz tryb ich powoływania, przy czym pozostawiono Komisji swobodę wyboru składu grup. Wprowadzone zasady działania grup eksperckich nie rozwiązują jednak praktycznych problemów związanych z prowadzeniem konsultacji w zamkniętych grupach (zob. czynniki wpływające na skuteczność lobbingu po stronie procesu konsultacyjnego, pkt III.2), a w szczególności tego, że z reguły większość członków grup doradczych stanowią przedstawiciele grup interesów (a nie eksperci niezależni), a także tego, że Komisja ma wpływ na układ interesów w ramach grup, co w konsekwencji wpływa pośrednio na wynik prac.

Kolejnym działaniem Komisji, odnoszącym się (już) wprost do działalności lobbingowej grup interesów, była Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości z 2005 r.<sup>30</sup> Prace zmierzały w kierunku utworzenia dobrowolnego rejestru przeznaczonego dla grup interesu, opracowania kodeksu postępowania oraz zwiększenia przejrzystości przez skuteczniejsze stosowanie standardów konsultacji. Działania te zaowocowały utworzeniem w 2011 r. wspólnego dla Parlamentu Europejskiego i Komisji tzw. Rejestru służącego przejrzystości. Rejestr ten ostatecznie 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”<sup>31</sup>. Przez zarejestrowanie się podmioty zobowiązują się *de facto* do przestrzegania kodeksu postępowania. Podkreśliłmy jednak, że obowiązek wpisania się do rejestru mają jedynie podmioty pragnące uzyskać akredytację (i przepustkę) do Parlamentu Europejskiego. W przypadku konsultacji prowadzonych przez Komisję rejestracja nie jest obowiązkowa (Komisja zobowiązuje się do opublikowania wszystkich uwag otrzymanych w ramach konsultacji publicznych, choć wskazuje, że wykazy uwag stron zarejestrowanych i niezarejestrowanych opracowywane będą oddzielnie). Wydaje się, że sposób funkcjonowania rejestru (w szczególności sam fakt rejestracji zainteresowanych stron) nie wpływa na praktyki lobbingowe stosowane wobec Komisji Europejskiej, zarówno te prowadzone w ramach procesu konsultacyjnego, jak i niezależnie od niego. W konsekwencji nie rozwiązuje to problemów skuteczności niektórych grup lobbingowych (określone wyżej w pkt III).

Reasumując, działania Komisji Europejskiej odnoszące się do udziału zainteresowanych stron w kreowaniu polityki UE prowadzą raczej do przyjmowania ogólnych wytycznych dotyczących procesu konsultacyjnego oraz do wspierania dobrowolnej rejestracji zainteresowanych stron, a nie do wprowadzania wiążących norm prawnych w tym zakresie.

---

<sup>30</sup> Komunikat Komisji *Zielona księga „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości” – działania następcze*, Bruksela, 21.03.2007, KOM (2007), 127 wersja ostateczna.

<sup>31</sup> 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., s. 30 (sekcja IV pkt 8-9).

## V. WNIOSKI

Sposób kreowania polityki przez instytucje unijne sprzyja prowadzeniu działań lobbingsowych przez zainteresowane strony. Proces konsultacyjny rzeczywiście umożliwia im udział w polityce i formowaniu rozwiązań prawnych. Tym samym różne podmioty mają możliwość zabiegania o ochronę własnych interesów. Mimo to okazuje się, że dość często dochodzi do niewyważenia interesów w przyjmowanych regulacjach prawnych. W rezultacie działalność lobbingsowa, będąca zasadniczo zjawiskiem pozytywnym i pożądanym, wywołuje niekiedy skutki negatywne.

Najbardziej skuteczne okazują się działania podmiotów, które są głównym adresatem (i zarazem beneficjentem) polityki poszczególnych jednostek Komisji i które jednocześnie wychodzą z inicjatywą (podnoszą problem), stosując lobbings ofensywny, i to niezależnie od formalnych konsultacji (lub przed ich rozpoczęciem). Skuteczność działań lobbingsowych jest również uwarunkowana rodzajem i jakością procesu konsultacyjnego, który cechują takie wady, jak: niespójność polityki Komisji Europejskiej w danym obszarze, prowadzenie konsultacji tylko z wybranymi podmiotami na wczesnym etapie prac nad danym zagadnieniem, skład grup doradczych (kwestia równowagi reprezentacji interesów i udziału niezależnych ekspertów), tryb wyboru ekspertów, brak przejrzystości w zakresie prowadzenia procesu konsultacyjnego, nadreprezentacja branż krajowych w prowadzonych konsultacjach, a także podatność Komisji na głosy środowisk będących beneficjentem jej działań. Powyższe problemy wystąpiły mimo przyjęcia w 2002 r. „ogólnych zasad” w zakresie prowadzenia konsultacji z zainteresowanymi stronami. Przykłady procesów legislacyjnych w UE, podobnie jak przypadek ACTA, ukazują różną siłę lobbingu poszczególnych stron w zakresie praw autorskich i pokrewnych (chodzi o podmioty uprawnione oraz użytkowników), a także nierówne traktowanie tych interesariuszy przez decydentów. Mimo że analiza odnosi się do dwóch konkretnych przypadków, a także mimo zmian w strukturze organizacyjnej Komisji Europejskiej (od listopada 2014 r.), wnioski dotyczące problemów procesu konsultacyjnego i lobbingu grup interesu oraz działań regulacyjnych w tej materii pozostają aktualne i mają charakter ogólny. Niemniej fakt umieszczenia w jednej dyrekcji generalnej jednostek Komisji koordynujących politykę z zakresu prawa autorskiego, mediów oraz cyfrowej kultury pozwala mieć nadzieję (choć nie gwarantuje), że polityka poszczególnych jednostek w kwestii różnych aspektów praw autorskich i pokrewnych będzie prowadzona w sposób bardziej spójny.

W celu ograniczenia negatywnych skutków lobbingu pożądane byłoby wprowadzenie prawnej regulacji tego zjawiska. Przepisy dotyczące działalności lobbingsowej – w rozumieniu regulowania dostępu lobbystów do polityków i/lub urzędników instytucji unijnych (tak jak to wprowadza rejestr służący przejrzystości) – nie spełniają tego założenia, gdyż nie regulują kwestii styku lobbingu i procesu konsultacyjnego, jaki prowadzi Komisja. Mimo że istnieją zasady ogólne oraz standardy minimalne w zakresie konsultacji z zainteresowanymi stronami, a także zasady i wytyczne dotyczące gromadzenia i wykorzystywania wiedzy specjalistycznej przez Komisję, ich duży stopień ogólności

sprawia, iż nie rozwiązują one wielu istotnych (zidentyfikowanych obecnie) praktycznych problemów procesu konsultacyjnego i lobbingu grup interesu. Także późniejsze działania z 2010 r., dotyczące konsultacji w ramach grup eksperckich, nie poruszają wielu kwestii (nie gwarantują np. zrównoważonej reprezentacji interesów w grupach ani też udziału w nich ekspertów niezależnych). Dopiero prace, które prowadzone są od 2014 r. nad propozycją wytycznych w zakresie konsultacji z zainteresowanymi stronami i które mają na celu doprecyzowanie ogólnych zasad i minimalnych standardów, zwracają uwagę na konkretne problemy procesu konsultacyjnego, takie jak np. potrzeba oddzielnego traktowania odpowiedzi poszczególnych kategorii stron biorących udział w dyskusji czy też kwestia duplikowania odpowiedzi. Warto przy tym podkreślić, że zapowiadane wytyczne dotyczą jedynie konsultacji publicznych, a nie tych prowadzonych w węższych grupach.

Istotną wadą proponowanych rozwiązań w zakresie przejrzystości kreowania polityki z udziałem zainteresowanych stron jest fakt, że przyjmuje się zasady i wytyczne zamiast norm o charakterze prawnie wiążącym. Ponadto inicjatywy dotyczą poszczególnych rodzajów konsultacji, a nie procesu konsultacyjnego jako całości. W rezultacie pewne aspekty procesu konsultacyjnego w ogóle nie są poruszane. Dotyczy to w szczególności kwestii swobody wyboru konsultacji przez Komisję, spójności polityki Komisji w danym obszarze oraz przejrzystości procesu konsultacyjnego. Najważniejszą wydaje się kwestia przejrzystości działań, która powinna odnosić się do całej polityki (całego procesu konsultacyjnego) w danym obszarze, a nie tylko do pojedynczych konsultacji.

*dr Agnieszka Vetulani-Cęgiel*  
*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*  
*a.vetulani-cegiel@amu.edu.pl*

EU POLICY-MAKING IN THE FIELD OF COPYRIGHT.  
PROBLEMS WITH THE CONSULTATION PROCESS AND THE STAKEHOLDERS' LOBBYING

Summary

The objective of this paper is to discuss the EU policy making in the field of copyright. This is an important issue in view of recent EU initiatives to adapt copyright law to the needs of the digital single market as well as of challenges of exploitation of immaterial goods in connection with the development of new technologies and controversies over the EU directives. The article focuses on the consultation process (conducted by the European Commission) and the stakeholders' participation (including lobbies) in creation of the EU policy in a given field. It is discussed in relation to the legislative process of the following two, recently adopted directives: 2011/77/EU which extends the term of protection of certain related rights and 2012/28/EU which introduces certain permitted uses of orphan works. The first part refers to the question why some groups of interest are successful and some other fail (the analysis concerns factors resulting from group actions and the character of a consultation process). Next, the article evaluates the Commission's activity in the field of regulations of the consultation process and lobbying. The EU legislative process is discussed from the point of view of political sciences as it concerns the EU actions related to the consultation process and the participation of citizens in the legislative process.

