PL 2019 nr 14

Sprawozdanie specjalne

„Wyraź swoją opinię!” – konsultacje publiczne Komisji angażują obywateli, ale nie spełniają oczekiwań pod względem działań informacyjnych

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VI
Wstęp	01-16
Zobowiązanie Komisji do współpracy z obywatelami	03-09
Konsultacje publiczne Komisji	10-16
Zakres kontroli i podejście kontrolne	17-23
Uwagi	24-110
Ramowe rozwiązania przyjęte przez Komisję w odniesieniu do konsultacji publicznych	24-32
Ogólne zadowolenie uczestników z procesu konsultacji	24-26
Ramowe rozwiązania przyjęte przez Komisję charakteryzują się wysokim standardem, ale położono niewystarczający nacisk na monitorowanie i ocenę	27-32
Przygotowanie wybranych konsultacjach publicznych i udział w nich	33-75
Strategie konsultacji nie zawsze są dobrze przygotowane i publikowane	35-50
Konsultacje publiczne o zróżnicowanym poziomie uczestnictwa	51-60
Konieczność zwiększenia liczby wersji językowych i tworzenia kwestionariuszy, które są bardziej przystępne dla czytelnika	61-72
Ramy czasowe konsultacji spełniały wymagane standardy	73-75
Dostarczanie informacji na temat prac konsultacyjnych i osiągniętych wyników	76-110
Uchybienia w przetwarzaniu danych	78-86
Niedociągnięcia w analizie danych	87-95
Niewystarczające informacje zwrotne dla respondentów i ograniczony zakres rozpowszechniania wyników	96-110
Wnioski i zalecenia	111-118

Załączniki

Załącznik I — Konsultacje publiczne Komisji, które Trybunał poddał przeglądowi

Załącznik II — Grupa ekspertów

Załącznik III — Badanie dotyczące postrzegania

Załącznik IV — Tłumaczenie odpowiedzi respondentów

Załącznik V — Liczba respondentów w podziale na kraj zamieszkania

Wykaz akronimów i skrótów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Zespół kontrolny

Harmonogram

Streszczenie

I Zgodnie z art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej Komisja ma obowiązek konsultowania się z obywatelami i stowarzyszeniami przedstawicielskimi we wszystkich dziedzinach działania Unii. Konsultacje z zainteresowanymi stronami, w szczególności konsultacje publiczne, pozwalają zgromadzić informacje i opinie obywateli oraz innych zainteresowanych stron, w przypadkach gdy Komisja przygotowuje inicjatywę polityczną lub ocenia już realizowane działania.

II Od czasu publikacji w 2001 r. białej księgi w sprawie sprawowania rządów w Europie Komisja pozostaje mocno zaangażowana we współpracę z zainteresowanymi stronami i obywatelami na wszystkich etapach cyklu politycznego. Ma to na celu wzmocnienie demokratycznej legitymacji i rozliczalności UE w procesie stanowienia prawa w Unii. Średnio Komisja przeprowadza ponad 100 konsultacji publicznych rocznie.

III W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy konsultacje publiczne Komisji są skuteczne, jeśli chodzi o docieranie z informacjami do obywateli i wykorzystywanie ich wkładu. Zbadał koncepcję ramowych rozwiązań przyjętych przez Komisję, a także to, w jaki sposób Komisja przygotowała i przeprowadziła zestaw wybranych przez Trybunał konsultacji publicznych oraz jak informowała o konsultacjach i korzystała z ich wyników. Kontrolerzy Trybunału dokonali przeglądu próby 26 konsultacji publicznych przeprowadzonych w latach 2016–2018 przez pięć dyrekcji generalnych Komisji. Przeprowadzili ankietę dotyczącą postrzegania, aby dowiedzieć się, w jakim stopniu w istocie zadowoleni byli uczestnicy konsultacji publicznych. Utworzono również grupę ekspertów, aby usprawnić proces analizy Trybunału i ułatwić kontrolerom skierowanie uwagi na szczególnie istotne obszary, w których można wprowadzić usprawnienia.

IV Trybunał stwierdził, że zarówno wyniki uzyskane w próbie konsultacji publicznych przeprowadzonych przez Komisję, jak i postrzeganie konsultacji przez uczestników były ogólnie zadowalające. Kontrolerzy Trybunału sformułowali wniosek, że ramy konsultacji publicznych przyjęte przez Komisję spełniają wysokie standardy, niemniej działania informacyjne wymagają poprawy.

V W toku kontroli Trybunał wykrył inne kwestie wymagające udoskonalenia w procesie konsultacji publicznych: położenie większego nacisku na monitorowanie i ocenę; zawartość merytoryczna i promowanie strategii Komisji dotyczących konsultacji publicznych; działania informacyjne; kryteria, na podstawie których dokonuje się kategoryzacji inicjatyw; języki, w których publikowane są dokumenty

konsultacyjne; jakość kwestionariuszy; przetwarzanie i bezpieczeństwo danych; wreszcie, informacje zwrotne dla respondentów na temat wyników konsultacji.

VI Trybunał zalecił, aby Komisja: lepiej monitorowała konsultacje publiczne; udoskonaliła strategie dotyczące tych konsultacji; zapewniła tłumaczenie na wszystkie języki urzędowe kluczowych dokumentów konsultacyjnych na temat priorytetowych inicjatyw oraz inicjatyw cieszących się szerokim zainteresowaniem społecznym; przygotowywała kwestionariusze ogólne dla ogółu obywateli, dla specjalistów natomiast – pytania szczegółowe; stosowała wysokie standardy przetwarzania i bezpieczeństwa danych; wreszcie, zapewniała uczestnikom terminowo informacje zwrotne na temat wyników konsultacji.

Wstęp

01 Wyniki konsultacji publicznych mogą kształtować politykę UE. Wymownym tego przykładem jest kwestia zmiany czasu. W dniu 12 września 2018 r. w swoim orędziu o stanie Unii z 2018 r. pt. „Realizacja naszych obietnic" przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker powiedział, że „nie spotyka się to z aplauzem, gdy UE nakazuje Europejczykom przestawianie zegarków dwa razy w roku. Komisja proponuje dzisiaj zmianę. Trzeba znieść zmianę czasu"[1]. Komisja Europejska zaproponowała zakończenie sezonowych zmian czasu w Europie w 2019 r. i przyznanie państwom członkowskim swobody decydowania o tym, czy chcą na stałe stosować czas letni czy zimowy.

02 Kilka miesięcy wcześniej – w dniach od 4 lipca do 16 sierpnia 2018 r. – Komisja przeprowadziła konsultacje publiczne na ten temat, w których uzyskała 4,6 mln odpowiedzi. Jest to największa liczba odpowiedzi otrzymanych kiedykolwiek w ramach konsultacji zorganizowanych przez Komisję.

Zobowiązanie Komisji do współpracy z obywatelami

03 Art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) nakłada na Komisję wymóg przeprowadzenia szerokich konsultacji, tak aby dać obywatelom i innym zainteresowanym stronom możliwość przyczynienia się do kształtowania polityki[2]. W dniu 25 lipca 2001 r. Komisja przyjęła białą księgę w sprawie sprawowania rządów w Europie[3]. Celem księgi było otwarcie procesu opracowywania polityki, tak aby zaangażować większą liczbę osób i organizacji w kształtowanie i realizację polityki UE, a tym samym wzmocnić legitymację demokratyczną i rozliczalność UE. Aby wypełnić te zobowiązania, Komisja przygotowała dokument na temat konsultacji z zainteresowanymi stronami[4], który również stanowił wkład w plan działania na rzecz lepszego stanowienia prawa[5].

---

1 Pkt 6 orędzia o stanie Unii z 2018 r. przewodniczącego Komisji Jean-Claude'a Junckera z 12 września 2018 r.

2 Art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący demokracji uczestniczącej: „3. Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii".

3 COM(2001) 428 final.

4 COM(2002) 704 final.

5 COM(2001) 726 final i COM(2002) 278 final.

04 W wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa konsultacje z zainteresowanymi stronami – w tym z obywatelami – zdefiniowano jako „formalny proces, w ramach którego Komisja gromadzi informacje i opinie zainteresowanych stron na temat jej polityki”[6]. Jest to kluczowa część polityki Komisji dotyczącej lepszego stanowienia prawa. „Lepsze stanowienie prawa” nie sprowadza się do regulacji lub deregulacji – opiera się ono na założeniu, że decyzje polityczne będą przygotowywane w sposób jawny i przejrzysty, na bazie najlepszych dostępnych informacji oraz z istotnym udziałem obywateli i innych zainteresowanych stron, takich jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego i stowarzyszenia przedstawicielskie[7]. W przypadkach gdy w niniejszym sprawozdaniu Trybunału pojawia się odniesienie do „obywateli”, pojęcie to obejmuje również „inne zainteresowane strony”.

05 Obecnie realizowany unijny program lepszego stanowienia prawa opracowany przez Komisję Junckera opublikowano w 2015 r.[8] Towarzyszyły mu wytyczne, w tym zestaw narzędzi. W 2017 r. Komisja zakończyła istotną aktualizację wewnętrznych wytycznych i narzędzi lepszego stanowienia prawa, tak aby zwiększyć legitymację prowadzonych działań[9].

06 W dokumencie opublikowanym w październiku 2017 r. Komisja podkreśliła, że przywiązuje dużą wagę do współpracy z obywatelami[10]. Uruchomiła stronę internetową pod nazwą „Udział obywateli w procesie kształtowania prawa”, która ma umożliwić obywatelom uczestniczenie w pracach Komisji na wszystkich etapach cyklu politycznego[11]. Obywatele mogą dzielić się swoimi opiniami za pośrednictwem portalu internetowego „Wyraź swoją opinię!” na każdym etapie, od uruchomienia unijnych strategii politycznych aż po ich ocenę[12] (***rys. 1***).

---

[6] Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa, SWD(2017) 350 final, s. 69, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf

[7] Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa, s. 4.

[8] SWD(2015) 111 final.

[9] Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa, SWD(2017) 350 final: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf

[10] Dokument pt. „Completing the Better Regulation agenda: Better solutions for better results” [Dokończenie realizacji Programu lepszego stanowienia prawa – lepsze rozwiązania na rzecz lepszych rezultatów] (SWD(2017) 675 final).

[11] Portal „Udział obywateli w procesie kształtowania prawa” pod adresem: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_pl

[12] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pl

Rys. 1 – Możliwości, jakimi dysponują obywatele, by uczestniczyć w cyklu polityki UE

Źródło: dokument roboczy służb Komisji (COM(2019) 178).

07 W 2018 r. Komisja zaktualizowała stronę „Udział obywateli w procesie kształtowania prawa" i wprowadziła kilka ulepszeń w portalu „Wyraź swoją opinię!". Do najważniejszych wprowadzonych ulepszeń można zaliczyć: wyświetlanie informacji zwrotnych na osi czasu; uwzględnienie wszystkich otwartych i zamkniętych konsultacji publicznych; publikowanie informacji na temat nadchodzących inicjatyw oraz tłumaczenie na wszystkie języki UE ogólnych informacji istotnych dla wszystkich konsultacji publicznych.

08 Zobowiązanie Komisji do lepszej współpracy z obywatelami zyskało uznanie na arenie międzynarodowej. W sprawozdaniu z 2018 r. zawierającym przegląd polityki regulacyjnej Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) uznała, że Komisja zajmuje pierwsze miejsce wśród wszystkich krajów OECD pod względem „zaangażowania zainteresowanych stron" – w tym obywateli określanych jako „ogół społeczeństwa" – jeśli chodzi o opracowywanie przepisów, zarówno przepisów

podstawowych, jak i tych niższego szczebla[13]. Jak wynika z tego sprawozdania, kraje nadal korzystają ze zróżnicowanych narzędzi, aby konsultować się z ogółem społeczeństwa, a także – w bardziej ukierunkowany sposób – z wybranymi zainteresowanymi stronami[14]. Tę różnorodność narzędzi konsultacyjnych omówiono w wielu innych sprawozdaniach poruszających tę kwestię. Przykładowo, w badaniu przeprowadzonym na zlecenie Rady Europy i innych podmiotów przeanalizowano związek między liczbą uczestników a intensywnością uczestnictwa (*rys. 2*).
W powszechnym mniemaniu (publiczne) konsultacje internetowe, na których skoncentrowano się w niniejszym sprawozdaniu Trybunału, angażują dużą liczbę uczestników.

Rys. 2 – Spektrum procedur informacyjnych i dotyczących udziału obywateli

Źródło: https://rm.coe.int/public-participation-and-democratic-innovations-assessing-democratic-i/168075f47b. Europejski Trybunał Obrachunkowy zwraca uwagę na część pt. „Online consultation” [Konsultacje internetowe].

09 Z samej swej istoty proces wyborczy głosowania na przedstawicieli społeczeństwa jest najbardziej podstawowym narzędziem demokratycznym, dzięki któremu obywatele uczestniczą w stanowieniu prawa. Do demokratycznych narzędzi uczestnictwa, które zapewniają wkład w proces stanowienia prawa na wszystkich etapach cyklu politycznego, należą – obok demokratycznych wyborów – plebiscyty i referenda, inne formy konsultacji (np. badania Eurobarometr, grupy dyskusyjne

[13] OECD, „OECD Regulatory Policy Outlook 2018” [Przegląd polityki regulacyjnej OECD w 2018 r.], OECD Publishing, Paryż, 2018, s. 48.

[14] OECD, „OECD Regulatory Policy Outlook 2018”, OECD Publishing, Paryż, 2018, s. 55.

i wysłuchania publiczne), a także dialogi obywatelskie[15] i zgromadzenia obywateli wybieranych na zasadzie losowej[16]. Komisja przeprowadza internetowe konsultacje publiczne w celu zebrania informacji i opinii od zainteresowanych stron na temat realizowanych przez nią polityk. Zgodnie ze sprawozdaniem OECD najbardziej popularnymi formami zaangażowania zainteresowanych stron są internetowe konsultacje publiczne („konsultacje internetowe" pokazane na ***rys. 2***), w których obywatele mają możliwość wyrażania opinii, oraz grupy doradcze lub komitety przygotowawcze, do których zainteresowane strony są wcześniej wybierane[17].

Konsultacje publiczne Komisji

10 Konsultacje Komisji mają na celu uzupełnienie szerszego spektrum interakcji z obywatelami i innymi zainteresowanymi stronami[18]. W wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa wyjaśniono dwa sposoby przeprowadzania tych konsultacji przez Komisję[19]:

- konsultacje publiczne gwarantują dostęp każdemu, kto chce wnieść swój wkład. Komisja przeprowadza konsultacje tego rodzaju za pomocą kwestionariuszy internetowych. Obywatele wyrażają swoje poglądy na dany temat, odpowiadając na kwestionariusz w portalu EU Survey[20], oficjalnym narzędziu Komisji do zarządzania ankietami;

- ukierunkowane konsultacje są adresowane do konkretnych dobrze zdefiniowanych grup zainteresowanych stron. W przypadku konsultacji tego rodzaju dokonuje się uprzedniego wyboru zainteresowanych stron i mogą w nich uczestniczyć tylko wyraźnie zaproszone zainteresowane grupy lub osoby.

---

[15] Dialogi obywatelskie oznaczają publiczne debaty z udziałem komisarzy europejskich i innych decydentów unijnych, takich jak posłowie do Parlamentu Europejskiego oraz politycy krajowi, regionalni i lokalni. https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_pl

[16] Zob. dokument pt. „Citizens' Participation Using Sortition" [Udział obywateli przy wykorzystaniu wyboru losowego], Bertelsmann Stiftung, październik 2018 r.

[17] OECD, „OECD Regulatory Policy Outlook 2018", OECD Publishing, Paryż, 2018, s. 55.

[18] Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2017 r., s. 69 (w wersji z 2015 r., s. 64).

[19] Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2017 r., s. 79 (w wersji z 2015 r., s. 76).

[20] https://ec.europa.eu/eusurvey/

11 Komisja uważa, że spośród wszystkich prowadzonych przez nią działań konsultacyjnych[21] konsultacje publiczne mają najwyższy poziom przejrzystości i dostępności[22]. Ponadto jak wskazują wyniki konsultacji publicznych poświęconych podsumowaniu programu lepszego stanowienia prawa Komisji, konsultacje publiczne są najbardziej znanym i cenionym sposobem wnoszenia wkładu w kształtowanie polityki[23].

12 Konsultacje publiczne mogą dotrzeć do szerokiego spektrum respondentów, którzy udzielają odpowiedzi na zasadzie dobrowolności. W wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa sprecyzowano, że dane zebrane w drodze konsultacji publicznych nie zapewniają reprezentatywnego obrazu populacji UE[24]. Wynika to z faktu, że respondenci sami zgłaszają się do udziału w konsultacjach, co oznacza, że nie uzyskuje się odpowiedzi dla reprezentatywnej próby[25].

13 Zgodnie z wytycznymi Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa konsultacje publiczne są obowiązkowe w przypadku inicjatyw z oceną skutków, ocen, ocen adekwatności, komunikatów Komisji o charakterze konsultacyjnym i zielonych ksiąg[26]. Niektóre z podejmowanych inicjatyw doprowadzą do przedstawienia wniosków ustawodawczych, inne natomiast (głównie oceny) będą inicjatywami nieustawodawczymi (np. staną się podstawą do sporządzenia sprawozdań dla Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zaleceń dotyczących negocjacji umów międzynarodowych).

14 W wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa podzielono proces konsultacji na trzy wzajemnie powiązane fazy: 1) ustanowienie strategii konsultacji; 2)

---

[21] W dokumencie pt. „Better regulation Toolbox" [Narzędzia lepszego stanowienia prawa] z 2017 r., s. 395 (w wersji z 2015 r., s. 317) wymieniono: konferencje, wysłuchania publiczne i wydarzenia; badania Eurobarometr; grupy ekspertów; grupy dyskusyjne; wywiady; konsultacje publiczne; konsultacje skierowane do MŚP, panele MŚP; warsztaty, spotkania i seminaria.

[22] W dokumencie pt. „Better regulation Toolbox" z 2017 r., s. 396 (w wersji z 2015 r., s. 319) wskazano mocne strony otwartych internetowych konsultacji publicznych – docierają one do szerokiego kręgu i dużej liczby zainteresowanych stron.

[23] COM(2019) 178, s. 15.

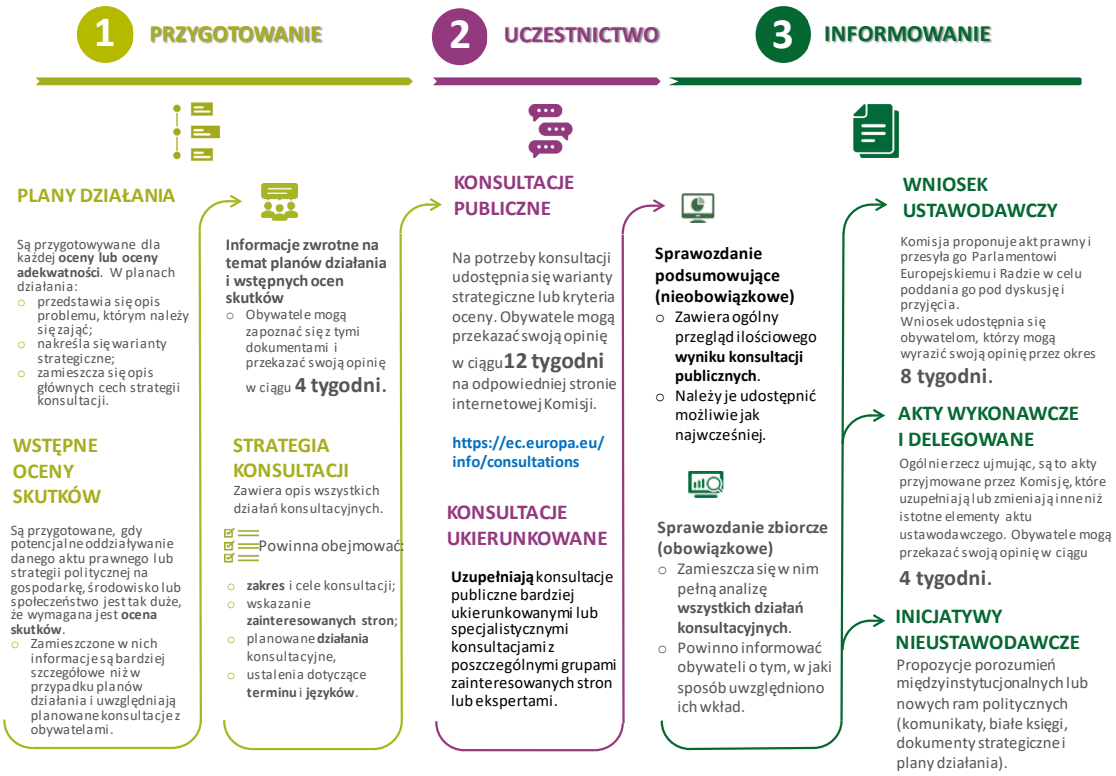
[24] Dokument pt. „Better regulation Toolbox" z 2017 r., s. 424 (w wersji z 2015 r., s. 319).

[25] Dokument pt. „Better regulation Toolbox" z 2017 r., s. 423 (w wersji z 2015 r., s. 319).

[26] Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2017 r., s. 71 (w wersji z 2015 r., s. 66).

prowadzenie prac konsultacyjnych; 3) wkład merytoryczny w kształtowanie polityki. Każda faza składa się z kilku kolejnych etapów, które powinny zapewnić ramy dla dobrej jakości przejrzystych konsultacji z zainteresowanymi stronami[27] (*rys. 3*).

Rys. 3 – Proces konsultacji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa.

15 W okresie od 2015 r. do końca 2018 r. Komisja przeprowadzała ponad 100 konsultacji publicznych rocznie (łącznie 417)[28]. Poziom uczestnictwa w tych konsultacjach był bardzo zróżnicowany. Konsultacje o najwyższym poziomie uczestnictwa w poszczególnych latach były następujące:

- w 2018 r. w konsultacjach publicznych dotyczących czasu letniego otrzymano 4,6 mln odpowiedzi. Jest to największa liczba odpowiedzi otrzymanych kiedykolwiek w ramach konsultacji zorganizowanych przez Komisję;

[27] Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa 2017 r., s. 73 (w wersji z 2015 r., s. 69).

[28] COM(2019) 178, s. 5.

- w 2017 r. konsultacje publiczne w sprawie modernizacji i uproszczenia wspólnej polityki rolnej przyniosły 63 000 odpowiedzi (nie licząc dużej kampanii, w ramach której udzielono 260 000 odpowiedzi);
- w 2016 r. w konsultacjach publicznych w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych otrzymano 16 500 odpowiedzi;
- w 2015 r. w konsultacjach publicznych w sprawie unijnego prawodawstwa dotyczącego przyrody (dyrektywa ptasia i dyrektywa siedliskowa) uzyskano 550 000 odpowiedzi.

16 Średnia liczba uczestników dla wszystkich konsultacji publicznych, po wyłączeniu konsultacji o najlepszym wyniku w danym roku, wyniosła około 500 uczestników w 2015 r. i 2016 r. oraz około 2 000 uczestników w 2017 r. i 2018 r.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

17 W strategii Trybunału na lata 2018–2020[29] wskazano, że dystans odczuwany przez obywateli wobec instytucji UE stanowi zagrożenie dla Unii. W lutym 2018 r. Parlament Europejski zwrócił się do Trybunału o ocenę, w jaki sposób obywatele mogą bezpośrednio uczestniczyć w całym procesie stanowienia prawa UE i wnosić do niego wkład, a także o ocenę skuteczności, stosowności, przejrzystości i otwartości stosowanych narzędzi. W ramach niniejszej kontroli Trybunał skupił się na konsultacjach publicznych, ponieważ zaangażowanie obywateli w proces konsultacji jest kluczem do budowania zaufania do UE i wypracowywania wysokiej jakości prawodawstwa.

18 W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy konsultacje publiczne Komisji są skuteczne pod względem docierania z informacjami do obywateli i wykorzystywania ich wkładu. Trybunał zbadał w szczególności, czy:

a) w koncepcji ramowych rozwiązań przyjętych przez Komisję na potrzeby konsultacji publicznych uwzględniono dobre praktyki;

b) Komisja przygotowała i przeprowadziła zestaw wybranych konsultacji publicznych w taki sposób, aby obywatele mogli łatwo i skutecznie w nich uczestniczyć (etapy 1 i 2 procesu konsultacji przedstawione na ***rys. 3***);

c) Komisja racjonalnie przeanalizowała dane pochodzące z kwestionariuszy i przedstawiła przejrzyste i wyczerpujące informacje na temat prac konsultacyjnych i ich wyników (etap 3 na ***rys. 3***).

19 Trybunał przeanalizował próbę 26 konsultacji publicznych przeprowadzonych przez Komisję w latach 2016–2018. Próbą objęto pięć dyrekcji generalnych (DG) wybranych w oparciu o liczbę przeprowadzonych konsultacji, zakres inicjatyw, poziom uczestnictwa i znaczenie tematów dla obywateli. Próba obejmowała dwie konsultacje przeprowadzone przez Sekretariat Generalny, dwie przez DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (AGRI), pięć przez DG ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury (EAC), siedem przez DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (HOME) i dziesięć przez DG ds. Mobilności i Transportu (MOVE) (***załącznik I***)[30].

---

[29] https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/Strategy.aspx

[30] Konsultacje publiczne poddane przeglądowi przez Trybunał określa się mianem „KP” (zob. odniesienia od KP-1 do KP-26).

20 Przeprowadzone przez Trybunał prace kontrolne obejmowały:

a) wywiady z pracownikami wszystkich dyrekcji generalnych, które zostały ujęte w próbie, a także kontakty z kilkoma innymi odpowiednimi dyrekcjami generalnymi, instytucjami i organami UE[31];

b) wizyty kontrolne w dwóch państwach członkowskich[32] i OECD, co miało na celu lepsze zrozumienie ramowych rozwiązań przyjętych przez Komisję w kontekście międzynarodowym;

c) przegląd i analizę kluczowych dokumentów dotyczących zaangażowania zainteresowanych stron, ram konsultacji publicznych przyjętych przez Komisję, a także wyników wybranych przez Trybunał konsultacji publicznych;

d) konsultacje z grupą ekspertów, tak aby usprawnić proces analizy Trybunału i ułatwić skierowanie uwagi kontrolerów Trybunału na szczególnie istotne obszary, w których można wprowadzić usprawnienia (***załącznik II***).

21 Trybunał przeprowadził również badanie ankietowe dotyczące postrzegania wśród 16 007 obywateli, którzy wcześniej wzięli udział w konsultacjach publicznych dobranych przez Trybunał do próby. Otrzymano 2 224 odpowiedzi, które zostały przeanalizowane i wykorzystane do uzupełnienia własnych ustaleń kontroli. Uczestnicy ocenili poziom zadowolenia z każdej fazy procesu konsultacji oraz to, w jakim stopniu zgadzają się z ogólnymi stwierdzeniami Komisji (***załącznik III***). Przekazali także swoje opinie i sugestie dotyczące procesu konsultacji (***ramka 1*** do ***ramka 8***)[33]. Sekcje sprawozdania Trybunału, w których przedstawiono opinie respondentów, są oznaczone tym symbolem:

[31] DG ds. Komunikacji, DG ds. Informatyki, DG ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii Komisji; Parlament Europejski; Europejski Komitet Regionów; Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rada ds. Kontroli Regulacyjnej (w ramach Komisji).

[32] Wizyty przeprowadzono w Estonii i Niemczech.

[33] W ramkach przetłumaczono wybrane opinie i poglądy obywateli na język niniejszego sprawozdania. Oryginalne wersje językowe wszystkich wybranych komentarzy zamieszono w ***załączniku IV***.

22 Kryteria kontroli zastosowane przez Trybunał opierają się na:

a) wytycznych OECD dotyczących kształtowania polityki w sposób otwarty i integracyjny[34];

b) rekomendacji OECD w sprawie polityki regulacyjnej[35];

c) wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa i powiązanych narzędziach lepszego stanowienia prawa.

23 Chociaż Europejski Trybunał Obrachunkowy nie musi zwracać się do Komisji o zgodę lub zezwolenie na przetwarzanie danych osobowych[36], Komisja nie przekazała podczas kontroli określonych danych, o które zwrócili się kontrolerzy Trybunału, powołując się przy tym na własną interpretację zasad ochrony danych. Aby osiągnąć cele kontrolne, Trybunał znalazł we współpracy z Komisją alternatywne rozwiązania, był to jednak proces czasochłonny i zasobochłonny, co spowolniło sporządzanie sprawozdania.

---

[34] http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf

[35] https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf

[36] Art. 287 ust. 3 TFUE: „Inne instytucje Unii, organy lub jednostki organizacyjne zarządzające dochodami i wydatkami w imieniu Unii, osoby fizyczne lub prawne otrzymujące płatności z budżetu […] przekazują Trybunałowi Obrachunkowemu, na jego żądanie, wszelkie dokumenty lub informacje niezbędne do wykonywania jego zadania”.

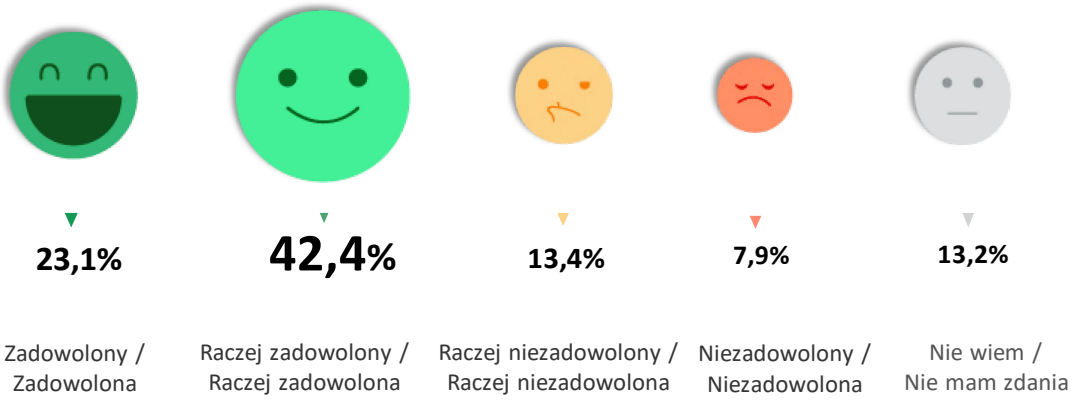
Uwagi

Ramowe rozwiązania przyjęte przez Komisję w odniesieniu do konsultacji publicznych

Ogólne zadowolenie uczestników z procesu konsultacji

24 Ankieta Trybunału dotycząca postrzegania wykazała, że ogólnie 65,5% uczestników, którzy potwierdzili, że uczestniczyli w jednej z konsultacji publicznych ujętych w próbie, uznało proces konsultacji za zadowalający lub raczej zadowalający (*rys. 4*).

Rys. 4 – Ogólne zadowolenie z procesu konsultacji publicznych Komisji



Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

25 Wyniki ankiety Trybunału pokazują, że uczestnicy dostrzegali ogólny cel procesu konsultacji publicznych, tj. danie obywatelom możliwości przyczynienia się do kształtowania polityki (pkt *03*). W odpowiedzi na pytanie Trybunału, dlaczego wzięli udział w konsultacjach publicznych Komisji, respondenci wymienili trzy najważniejsze powody:

- chcieli wpłynąć na wynik procesu legislacyjnego (58%);
- byli zainteresowani tematem (56%);
- uważali swój udział za obywatelski obowiązek (49%).

Respondenci docenili możliwość uczestniczenia w procesie stanowienia prawa UE i demokratyczny proces promujący aktywne obywatelstwo UE

26 Respondenci najbardziej docenili następujące trzy aspekty konsultacji, w których wzięli udział (*ramka 1*):

- dały one obywatelom szansę uczestniczenia w kształtowaniu prawa UE;
- pomogły wzmocnić demokratyczną legitymację UE;
- wniosły wkład w rozwój obywatelstwa europejskiego.

Ramka 1

Przykłady odpowiedzi respondentów – uczestnicy doceniali możliwość udziału w konsultacjach publicznych

Obywatel 1: „Możliwość podzielenia się moją opinią przy innej okazji niż w trakcie wyborów i tym samym przyczynienie się do kształtowania Europy". (oryginał DE)

Obywatel 2: „Możliwość wyrażenia własnego zdania bez żadnych pośredników". (oryginał IT)

Obywatel 3: „Możliwość podzielenia się przemyśleniami i potrzebami z mojego punktu widzenia jako rolnika". (oryginał LV)

Przykłady odpowiedzi respondentów – uczestnicy doceniali fakt, że konsultacje publiczne są demokratyczne

Obywatel 4: „Poza głosowaniem w wyborach do Parlamentu Europejskiego istnieje bardzo niewiele możliwości, by wypowiedzieć się na temat sposobu, w jaki UE rozwiązuje różne kwestie. Dlatego też udział w unijnych konsultacjach publicznych pomaga zaradzić temu niedostatkowi demokracji". (oryginał EN)

Obywatel 5: „Cieszy mnie, że są w ogóle organizowane. To ważny krok na drodze do demokratyzacji UE". (oryginał DE)

Obywatel 6: „Ten rodzaj konsultacji wydaje mi się interesujący, pod warunkiem że wyniki wykorzystuje się przy podejmowaniu decyzji. Konsultacje z obywatelami nie powinny polegać wyłącznie na przeprowadzaniu wyborów. Konieczne są działania na rzecz demokracji bezpośredniej. Demokracja przedstawicielska sprawia, że wszyscy stopniowo tracimy zainteresowanie. Za każdym razem, gdy mamy iść głosować, coraz więcej ludzi zostaje w domu. Uważam, że to poważny problem". (oryginał ES)

Przykłady odpowiedzi respondentów – uczestnicy doceniali fakt, że konsultacje publiczne promują aktywne obywatelstwo europejskie

Obywatel 7: „Możliwość bycia usłyszanym jako obywatel Unii Europejskiej”. (oryginał EN)

Obywatel 8: „W końcu poczułem się jak obywatel Unii Europejskiej”. (oryginał EN)

Obywatel 9: „Fakt, że zwrócono się o opinię do »zwykłych« obywateli i małych przedsiębiorstw”. (oryginał HR)

Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Ramowe rozwiązania przyjęte przez Komisję charakteryzują się wysokim standardem, ale położono niewystarczający nacisk na monitorowanie i ocenę

27 Ramowe rozwiązania stosowane przez Komisję na potrzeby konsultacji określono w wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa i narzędziach lepszego stanowienia prawa. Dokumenty te przyjęto w maju 2015 r. W lipcu 2017 r. Komisja zatwierdziła zaktualizowany zestaw wytycznych. Zawarto w nich potwierdzenie i wyjaśnienie ogólnych zasad dotyczących tego, w jaki sposób Komisja powinna konsultować się z obywatelami.

28 Zgodnie z wytycznymi Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa konsultacje powinny być regulowane czterema ogólnymi zasadami[37]:

1) **uczestnictwo:** przyjęcie podejścia integracyjnego przez przeprowadzanie konsultacji w możliwie jak najszerszym zakresie;

2) **otwartość i rozliczalność:** sprawienie, by proces konsultacji i sposób, w jaki wpływa on na kształtowanie polityki, był przejrzysty dla osób zaangażowanych i ogółu społeczeństwa;

3) **skuteczność**: przeprowadzanie konsultacji w momencie, gdy poglądy obywateli mogą jeszcze coś zmienić, poszanowanie proporcjonalności i szczególnych ograniczeń;

4) **spójność:** zapewnienie spójności procesów konsultacji we wszystkich służbach instytucji, a także zagwarantowanie oceny, przeglądu i kontroli jakości.

[37] Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa 2017 r., s. 70 (w wersji z 2015 r., s. 65).

29 Uzupełnieniem tych czterech ogólnych zasad są standardy[38], które mają zastosowanie do trzech faz procesu konsultacji (***rys. 3***). Na podstawie tych stosowanych zasad i standardów Komisję zaklasyfikowano na pierwszym miejscu w rankingu OECD dotyczącym zaangażowania zainteresowanych stron (pkt ***08***).

30 Trybunał porównał ramowe rozwiązania przyjęte przez Komisję z wytycznymi OECD dotyczącymi kształtowania polityki w sposób otwarty i integracyjny oraz rekomendacją OECD w sprawie polityki regulacyjnej. Ustalił, że ogólnie koncepcja ramowych rozwiązań przyjętych przez Komisję na potrzeby konsultacji publicznych przyczynia się do zapewnienia integracyjnego charakteru procesu ustawodawczego i przejrzystych konsultacji publicznych, do angażowania obywateli na wczesnym etapie i do zagwarantowania spójności w prowadzonych przez Komisję procesach konsultacji. Istnieje jednak możliwość wprowadzenia ulepszeń, jeśli chodzi o monitorowanie i ocenę. W wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa nie przewidziano:

a) konkretnych wskaźników, które należałoby monitorować i objąć sprawozdawczością w odniesieniu do poszczególnych konsultacji publicznych na szczeblu DG i ogólnie na szczeblu Komisji;

b) metodyki oceny kosztów związanych z konsultacjami publicznymi;

c) systematycznej oceny tego, czy w wyniku konsultacji publicznych osiągnięto wszystkie wyznaczone cele.

31 Zgodnie z wytycznymi Komisji „dobrą praktyką jest przeprowadzanie proporcjonalnej wewnętrznej oceny jakości procesu konsultacji”[39]. Gromadzenie informacji o jakości konsultacji publicznych pozwala uzyskać informacje na temat realizacji strategii konsultacji i jej celów. Ponadto systematyczne oceny, w których nacisk kładzie się na kwestię osiągnięcia celów, ułatwiają wskazanie najlepszych praktyk i wyciągnięcie wniosków z dotychczasowych doświadczeń z myślą o usprawnieniu przyszłych konsultacji.

32 Trybunał stwierdził, że jedynie w dwóch z 26 zbadanych przypadków przeprowadzono wewnętrzną ocenę w celu wyciągnięcia wniosków z wcześniejszych doświadczeń. Wykorzystano do niej pewną liczbę wskaźników. Przykłady dobrych

---

[38] Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa 2017 r., s. 71 (w wersji z 2015 r., s. 65 i 66).

[39] Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa 2017 r., s. 88 (w wersji z 2015 r., s. 85).

praktyk dotyczących wskaźników stosowanych w jednym z państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, są zróżnicowane pod względem liczby opinii, różnorodności uczestników (np. kategorie zainteresowanych stron, miejsce pochodzenia lub zamieszkania, języki wykorzystane do konsultacji), czasu potrzebnego na przygotowanie i przeprowadzenie konsultacji oraz przedstawienie odnośnego sprawozdania, a także poziomu zadowolenia uczestników.

Przygotowanie wybranych konsultacjach publicznych i udział w nich

33 Trybunał zbadał następujące aspekty procesu przygotowania przez Komisję, w tym strategii konsultacji, a także realizacji wybranych konsultacji publicznych (fazy 1 i 2 na ***rys. 3***):

a) informacje przekazywane obywatelom na temat uzasadnienia konsultacji;

b) działania i kanały komunikacji wykorzystywane do zapewnienia obywatelom wiedzy o konsultacjach;

c) języki używane do konsultacji i to, czy kwestionariusze są łatwe w odbiorze;

d) termin i długość konsultacji.

34 Ogólnie rzecz ujmując, Trybunał stwierdził, że przygotowanie i realizacja przeprowadzonych przez Komisję konsultacji publicznych poddanych przeglądowi były zadowalające. Rozpoznano jednak pewne obszary, które wymagają poprawy, aby można było zapewnić obywatelom łatwy i skuteczny udział.

Strategie konsultacji nie zawsze są dobrze przygotowane i publikowane

Informacje podane z wyprzedzeniem i informacje zwrotne na temat przyszłych działań konsultacyjnych

35 Pierwszym krokiem na drodze do wyjaśnienia obywatelom, dlaczego Komisja przygotowuje konkretną inicjatywę i co w ten sposób zamierza osiągnąć, stanowi dokument znany jako plan działania lub wstępna ocena skutków. Zgodnie z wytycznymi Komisji w planie działania lub wstępnej ocenie skutków należy określić przewidywane

działania konsultacyjne. Dokumenty te powinny zostać na wczesnym etapie opublikowane na portalu Komisji „Wyraź swoją opinię!”[40].

36 Publikacja planu działania lub wstępnej oceny skutków ma na celu poinformowanie obywateli o planowanych inicjatywach Komisji i działaniach konsultacyjnych oraz wcześniejsze przygotowanie ich uczestnictwa[41].

37 Zgodnie z dokumentem Komisji poświęconym zestawowi narzędzi lepszego stanowienia prawa z lipca 2017 r. nie należy rozpoczynać konsultacji publicznych przed opublikowaniem powiązanego planu działania lub wstępnej oceny skutków[42]. W wytycznych Komisji ani w zestawie narzędzi nie wskazano, na jak długo przed rozpoczęciem konsultacji publicznych należy udostępnić te dokumenty. Przewidziano jedynie, że plany działania lub wstępne oceny skutków muszą zostać sfinalizowane i opublikowane tak szybko, jak to możliwe, i należy zawrzeć w nich zarys planowanej strategii konsultacji[43].

[40] Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2017 r., s. 91 (w wersji z 2015 r., s. 91) i dokument pt. „Better regulation Toolbox” z 2017 r., s. 38.

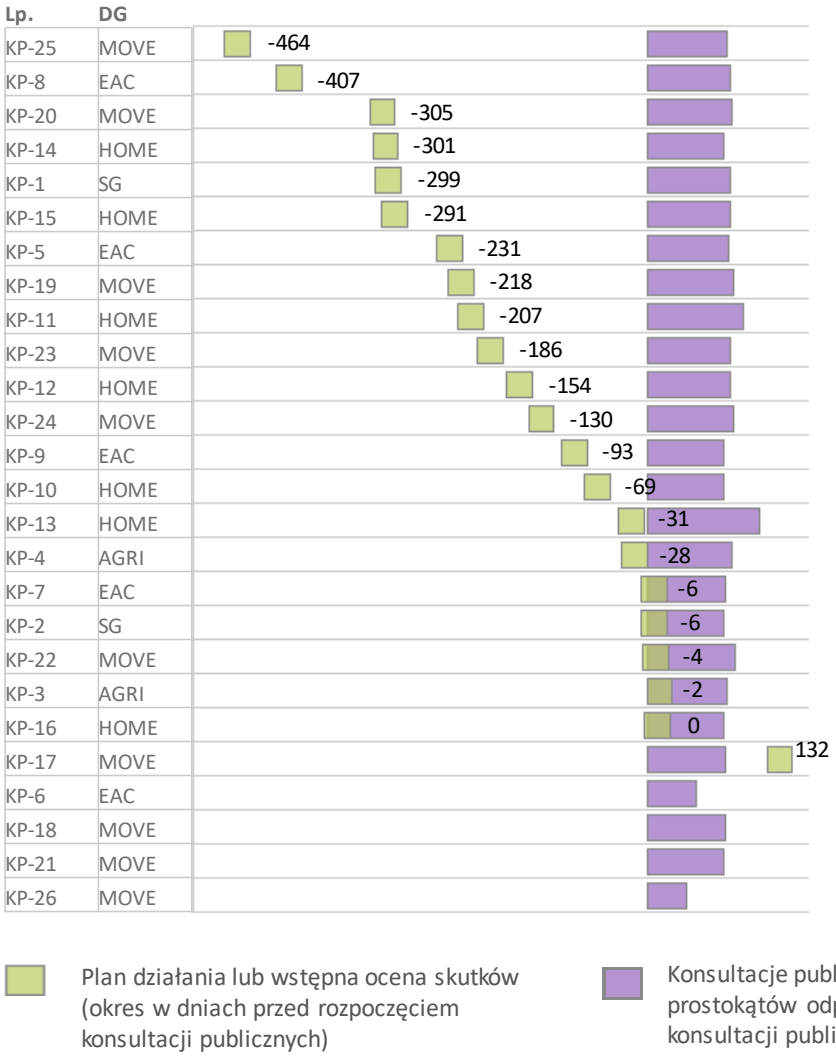
[41] Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2017 r., s. 91 (w wersji z 2015 r., s. 91).

[42] Dokument pt. „Better regulation Toolbox” z 2017 r., s. 37.

[43] Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2017 r., s. 7 i 67.

38 Wymóg, by publikować zawczasu plan działania, nie obowiązywał w momencie przygotowywania i rozpoczynania kilku konsultacji publicznych, które weszły w skład próby Trybunału. Komisja opracowała plany działania lub wstępne oceny skutków, w tym zarys strategii konsultacji, w przypadku 22 z 26 konsultacji publicznych ujętych w próbie Trybunału, a w jedynie 16 przypadkach opublikowała te dokumenty co najmniej cztery tygodnie przed rozpoczęciem konsultacji publicznych w celu uniknięcia nałożenia się okresu przekazywania informacji zwrotnych (pkt *39*) i rozpoczęcia konsultacji publicznych. W przypadkach gdy plany działania lub wstępne oceny skutków były dostępne przed rozpoczęciem konsultacji publicznych, średnio udostępniano je z półrocznym wyprzedzeniem (*rys. 5*).

Rys. 5 – Publikowane z wyprzedzeniem informacje dotyczące przyszłych działań konsultacyjnych bardzo różniły się w poszczególnych przypadkach



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

39 Po opublikowaniu planów działania lub wstępnych ocen skutków obywatele mogą przekazywać informacje zwrotne przez okres czterech tygodni[44]. Trybunał stwierdził, że spośród sześciu planów działania lub wstępnych ocen skutków opublikowanych w 2017 r.[45] informacje zwrotne otrzymano w czterech przypadkach (średnio 22 opinie zwrotne).

40 W trzech z czterech przypadków liczba otrzymanych informacji zwrotnych była bardzo niska w porównaniu z liczbą opinii otrzymanych podczas konsultacji publicznych. Przykładowo, w ramach wstępnej oceny skutków dotyczącej konsultacji w sprawie modernizacji i uproszczenia wspólnej polityki rolnej otrzymano 10 opinii zwrotnych, zaś w ramach powiązanych konsultacji publicznych otrzymano 63 000 odpowiedzi[46]. Komisja przyznała, że ograniczona liczba opinii zwrotnych wskazuje, że istnieją duże możliwości poprawy, jeśli chodzi o wiedzę na temat narzędzi UE i zwiększenie ich zasięgu[47].

Kluczowe elementy strategii konsultacji

41 Strategię konsultacji opracowuje się po stworzeniu planów działania lub wstępnych ocen skutków. Celem strategii jest wypracowanie koncepcji skutecznego i wydajnego podejścia do konsultacji.

42 Strategię konsultacji należy sfinalizować i zaktualizować na podstawie uwag otrzymanych w okresie przekazywania informacji zwrotnych. Trybunał nie znalazł żadnych dowodów na to, że w strategiach konsultacji uwzględniono opinie zwrotne (np. przy podejmowaniu decyzji o działaniach konsultacyjnych lub projektowaniu kwestionariuszy).

---

[44] Dokument pt. „Better Regulation toolbox” 2017 r., s. 37, 38 i 438 (w wersji z 2015 r., s. 264, 280 i 305).

[45] Plany działania i wstępne oceny skutków zostały po raz pierwszy opublikowane na portalu „Wyraź swoją opinię!” w 2017 r.

[46] Ponadto w związku z konsultacjami zorganizowano dużą kampanię uczestnictwa, która przyniosła 260 000 odpowiedzi.

[47] COM(2019) 178, s. 12.

43 Strategię konsultacji należy udostępnić lub opisać na internetowej stronie poświęconej konsultacjom i dotyczącej powiązanej inicjatywy prowadzonej przez odpowiedzialną DG[48]. Powinna obejmować następujące kluczowe elementy[49]:

- zakres i cele konsultacji;
- wskazanie zainteresowanych stron;
- przewidziane działania konsultacyjne;
- ustalenia dotyczące terminu i języków.

44 Stwierdzono, że tylko 12 z 22 strategii konsultacji, które przygotowano, zostały opublikowane na stronie internetowej Komisji poświęconej powiązanej inicjatywie. Zdaniem Trybunału terminowe udostępnienie na etapie przygotowawczym informacji o celu konsultacji publicznych i zamierzonym wykorzystaniu ich wyników zwiększa prawdopodobieństwo, że obywatele poczują się zaangażowani, a także wpływa korzystnie na jakość odpowiedzi.

45 Przykładowo, przed rozpoczęciem konsultacji publicznych dotyczących czasu letniego Komisja ani nie udostępniła strategii konsultacji, ani nie opublikowała z wyprzedzeniem żadnych innych informacji, z wyjątkiem dokumentu następczego w związku z rezolucją Parlamentu Europejskiego. Zważywszy że obywatele muszą być informowani na etapie przygotowawczym o celu konsultacji i zamierzonym wykorzystaniu uzyskanych wyników, brak informacji tego rodzaju z dużym prawdopodobieństwem wpłynie na wyniki konsultacji, nie tylko pod względem ogólnych i regionalnych wskaźników uczestnictwa, ale także pod względem merytorycznym. Trybunał odnotowuje, że dopiero w momencie rozpoczęcia tych konsultacji publicznych Komisja udostępniła informacje na temat ich celu.

46 We wszystkich 22 opublikowanych strategiach zawarto sekcje poświęcone „zakresowi i celom". Niemniej Komisja określiła jedynie ogólne cele wszystkich prowadzonych działań konsultacyjnych. W przypadku konsultacji publicznych najczęściej stosowanymi celami były „zapewnienie ogółowi społeczeństwa i zainteresowanym stronom możliwości wyrażenia poglądów na temat wszystkich elementów istotnych dla oceny obszaru objętego konsultacjami z zainteresowanymi stronami", „zebranie poglądów i opinii" oraz „zebranie poglądów niespecjalistycznych

---

[48] Dokument pt. „Better regulation Toolbox" z 2017 r., s. 380 (w wersji z 2015 r., s. 303).

[49] Dokument pt. „Better regulation Toolbox" z 2017 r., s. 379 (w wersji z 2015 r., s. 61 i 301).

większych grup zainteresowanych stron”. W innych przypadkach cel został opisany ogólnie: „publiczne i ukierunkowane konsultacje będą podstawowym źródłem informacji”.

47 W wytycznych Komisji stwierdzono, że wskazanie zainteresowanych stron jest warunkiem wstępnym skutecznego gromadzenia informacji i zapewnienia zainteresowanym stronom odpowiednich możliwości uczestniczenia w kształtowaniu polityki UE. Po ich zidentyfikowaniu strony te powinny zostać pogrupowane (lub uszeregowane według priorytetów) zgodnie z poziomem zainteresowania i wpływu za pomocą tzw. macierzy mapowania zainteresowanych stron[50]. Komisja opracowała macierz mapowania zainteresowanych stron w 18 z 26 konsultacji publicznych. Spośród pozostałych ośmiu przypadków w pięciu uwzględniono nieustrukturyzowane informacje na temat zainteresowanych stron, w trzech natomiast nie przedstawiono tych istotnych informacji (ani w formie ustrukturyzowanej, ani nieustrukturyzowanej) niezbędnych na kolejnym etapie, tj. przy wyborze odpowiednich działań konsultacyjnych[51].

48 Konsultacje publiczne można w stosownych przypadkach uzupełnić innymi działaniami konsultacyjnymi w celu zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron i wyeliminowania potencjalnych luk informacyjnych[52]. Istotne jest, aby dostosować kanały komunikacji do potrzeb wszystkich odbiorców docelowych i zapewnić wszystkim zainteresowanym stronom możliwość wyrażenia opinii[53]. Ważne jest również, aby pod koniec procesu konsultacji porównać wyniki różnych działań konsultacyjnych w celu określenia współzależności, spójności lub sprzeczności w odpowiedziach i wśród najważniejszych kategorii zainteresowanych stron. W żadnej z analizowanych strategii konsultacji nie wyjaśniono sposobu, w jaki konsultacje publiczne uzupełnią inne działania konsultacyjne.

49 Jeśli chodzi o język, cztery strategie konsultacji nie zawierały żadnych informacji na temat planowanych rozwiązań. W tych czterech przypadkach tłumaczenia były spóźnione i nie zostały opublikowane w momencie rozpoczęcia konsultacji. W trzech

---

[50] Dokument pt. „Better regulation Toolbox” z 2017 r., s. 385 (w wersji z 2015 r., s. 313).

[51] Dokument pt. „Better regulation Toolbox” z 2017 r., s. 391 (w wersji z 2015 r., s. 7).

[52] Dokument pt. „Better regulation Toolbox” z 2017 r., s. 391 i 394 (w wersji z 2015 r., s. 59 i 280).

[53] Dokument pt. „Better regulation Toolbox” z 2017 r., s. 7 i 376 (w wersji z 2015 r., s. 7).

innych przypadkach rozwiązania językowe omówiono jedynie częściowo, odnosząc się wyłącznie do języków używanych w kwestionariuszach lub informacjach zwrotnych.

Respondenci stwierdzili, że cele konsultacji publicznych były niejasne

50 Wyniki ankiety przeprowadzonej przez Trybunał potwierdziły, że można wprowadzić ulepszenia, jeśli chodzi o przedstawianie celów przez Komisję i przekazywanie powiązanych informacji oraz wskazywanie zainteresowanych stron do konsultacji publicznych. Ogólne wrażenie respondentów było takie, że cele konsultacji publicznych były niejasne (***ramka 2***).

Ramka 2

Przykłady odpowiedzi respondentów – uczestnicy uważali, że cel konsultacji publicznych był niejasny

Obywatel 10: „Trudno powiedzieć, jak zostaną one wykorzystane W PRAKTYCE”. (oryginał FR)

Obywatel 11: „Odnosi się wrażenie, że ankietę zorganizowano jedynie dla zachowania formalności”. (oryginał DE)

Obywatel 12: „[…] odnosi się wrażenie, że te konsultacje sprowadzają się JEDYNIE do formalności i niestety nie są jeszcze przejawem autentycznej demokracji uczestniczącej… Jest to jednak z pewnością okazja, by tchnąć nowe życie w marzenie o Europie i projekt europejski. W przeciwnym razie przepaść między obywatelami a eurokratami będzie nadal rosła, co przyniesie korzyści jedynie eurosceptykom i innym populistom”. (oryginał FR)

Obywatel 13: „[…] W tej sytuacji jaki sens ma marnowanie naszego czasu na uczestnictwo w tych konsultacjach?” (oryginał BG)

Obywatel 14: „[…] nie widzę wielkiego sensu w uczestniczeniu”. (oryginał PT)

Obywatel 15: „Nie zawsze jest jasne, czy »zwykli« obywatele mogą uczestniczyć i czy zachęca się ich do uczestnictwa. Jeśli chodzi o tę kwestię, należy dostosować działania informacyjne”. (oryginał EN)

Obywatel 16: „Zwykli obywatele mają duże wątpliwości, czy sposób przeprowadzania konsultacji ma jakąkolwiek wartość, ponieważ nie wierzą, że ich wypowiedź zostanie w ogóle odczytana, a co dopiero doceniona, i brak im rzetelnej wiedzy na ten temat. Są również całkowicie przekonani, że wysłuchane zostaną jedynie życzenia międzynarodowego biznesu”. (oryginał EN)

Obywatel 17: „[…] UE nie służy zwykłym obywatelom”. (oryginał NL)

Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Konsultacje publiczne o zróżnicowanym poziomie uczestnictwa

51 Konsultacje internetowe są odpowiednim narzędziem do prowadzenia szerokich konsultacji. W wytycznych Komisji stwierdzono, że najlepiej sprawdza się połączenie różnych kanałów komunikacji. Jeśli chodzi o kontaktowanie się z obywatelami mieszkającymi na obszarach oddalonych i wiejskich o niższych wskaźnikach dostępu do internetu, w wytycznych Komisji zaleca się jedynie współpracę z „przedstawicielstwami Komisji i Europe Direct[54] w celu określenia odpowiednich narzędzi i kanałów”[55].

52 W dyrekcjach generalnych, które zostały objęte analizą Trybunału, rozważano wykorzystanie różnych kanałów komunikacji w ponad połowie (16) z 26 przypadków ujętych w próbie. Ogólnie wybór i zakres wykorzystywanych metod i kanałów komunikacji (w tym mediów społecznościowych) znacznie różnił się w zależności od poszczególnych dyrekcji generalnych i konsultacji publicznych. Trybunał zauważył, że poziom uczestnictwa był bardzo zróżnicowany.

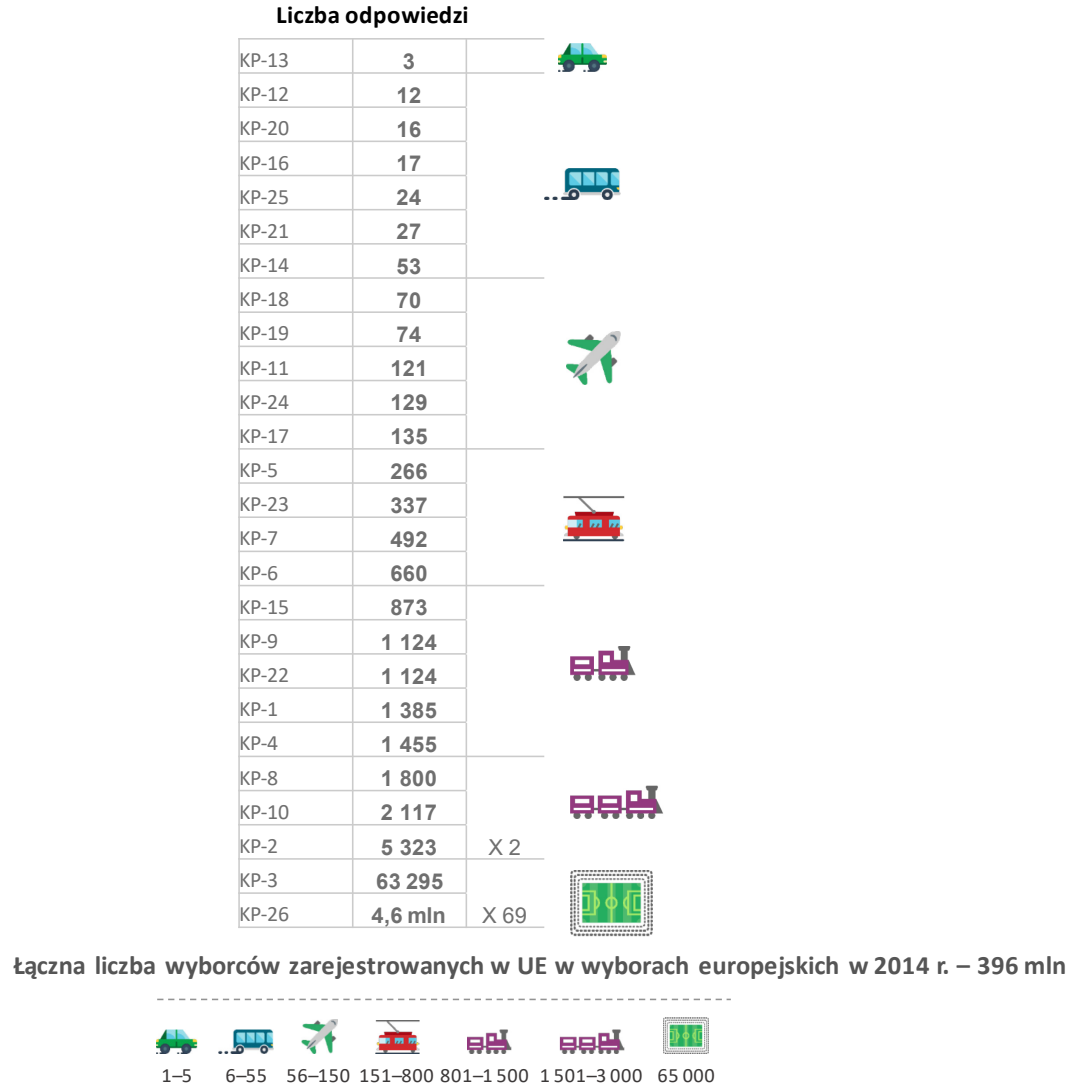
53 W przypadku wszystkich dziesięciu konsultacji z największą liczbą odpowiedzi korzystano ze zróżnicowanych kanałów komunikacji. Niemniej jednak w dwóch innych przypadkach (ocena i nowa inicjatywa dotycząca tematu o bardzo technicznym charakterze) pomimo zastosowania różnorodnych kanałów komunikacji otrzymano odpowiednio 24 i 17 odpowiedzi. Trzy przypadki o najniższej liczbie odpowiedzi to trzy oceny, w przypadku których dyrekcje generalne nie korzystały z różnych kanałów komunikacji. Na ***rys. 6*** pokazano liczbę respondentów w 26 konsultacjach publicznych objętych analizą Trybunału.

---

[54] Centra informacyjne w każdym państwie UE: https://europa.eu/european-union/contact/meet-us_pl

[55] Dokument pt. „Better regulation Toolbox” z 2017 r., s. 399 i 400.

Rys. 6 – Liczba otrzymanych odpowiedzi w wybranych konsultacjach publicznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

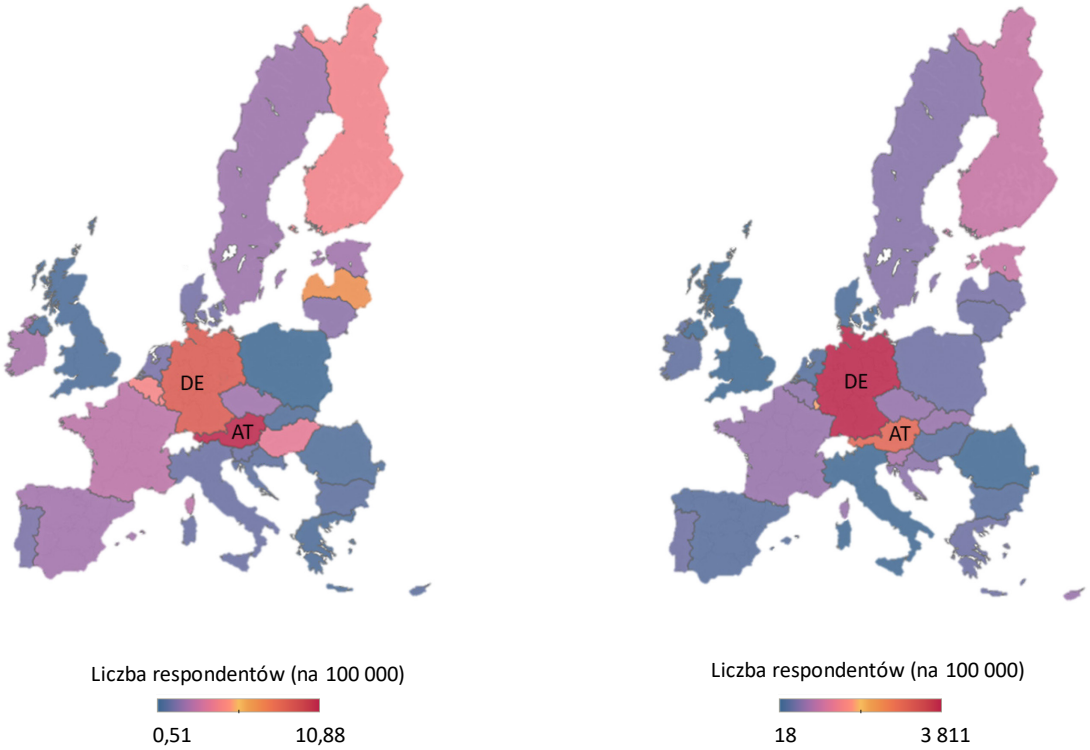
54 Wprawdzie udostępniono wiele narzędzi na potrzeby angażowania obywateli do współpracy, Komisja uznała jednak, że „poziom uczestnictwa nie osiągnął w pełni swego potencjału". Zauważyła również, że „niektóre zainteresowane podmioty wciąż nie chcą lub nie mogą podjąć współpracy" i uznała niski poziom uczestnictwa za problem[56]. Utrzymywanie się tego problemu zostało potwierdzone przez Komisję w komunikacie pt. „Lepsze stanowienie prawa: podsumowanie dotychczasowych osiągnięć"[57].

[56] COM(2017) 651 final.

[57] COM(2019) 178, s. 16.

55 Trybunał przeanalizował rozkład uczestników w podziale na kraje, zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i względem populacji krajowej w próbie konsultacji dobranej przez Trybunał (***załącznik V***). Jeśli chodzi o wartości bezwzględne, większość odpowiedzi pochodziła z Niemiec, jeśli chodzi o odsetek populacji krajowej natomiast, Austria była pierwsza, a Niemcy – drugie. W przypadku konsultacji publicznych dotyczących czasu letniego, w których uzyskano 4,6 mln odpowiedzi, rozkład ten miał podobną strukturę (70% odpowiedzi z Niemiec i 6% z Austrii), przy czym te dwa kraje były również na pierwszym i drugim miejscu, jeśli chodzi o odsetek populacji krajowej (odpowiednio 3,8% i 2,9%) (***rys. 7***).

Rys. 7– Duży udział mieszkańców Austrii i Niemczech



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

56 W przypadku konsultacji publicznych dotyczących czasu letniego działania komunikacyjne Komisji i reklama w mediach społecznościowych przełożyły się na znaczne zainteresowanie w różnych mediach i w różnych państwach. Kiedy konsultacje były już w toku, Komisja próbowała zwiększyć udział respondentów z państw innych niż Niemcy i rozpoczęła płatne promowanie konsultacji w UE-26 (państwach członkowskich z wyłączeniem Niemiec i Zjednoczonego Królestwa), koncentrując się na dziewięciu krajach, które były szczególnie niedostatecznie reprezentowane. Działania Komisji objęły reklamy w lokalnych językach. Ponadto przedstawicielstwa Komisji w państwach członkowskich aktywnie uczestniczyły w działaniach, publikując posty na Facebooku i Twitterze. Pod względem wartości procentowych liczba odpowiedzi z UE-

26 wzrosła o około 30%. Niemniej geograficzny rozkład odpowiedzi pozostawał niezrównoważony przez cały okres konsultacji. W sprawozdawczości dotyczącej wyników tych konsultacji publicznych Komisja wyjaśniła różnicę w rozkładzie odpowiedzi między poszczególne państwa członkowskie.

Respondenci często dowiadywali się o konsultacjach publicznych za pośrednictwem grup społeczeństwa obywatelskiego

57 W ankiecie Trybunału zapytano uczestników, w jaki sposób zostali poinformowani o konsultacjach publicznych Komisji. Wielu respondentów podkreśliło, że dowiedzieli się o konsultacjach za pośrednictwem organizacji społeczeństwa obywatelskiego lub organizacji pozarządowych i że w przeciwnym razie nie wzięliby w nich udziału (*ramka 3*).

Ramka 3

Przykłady odpowiedzi respondentów – uczestnicy uważali, że niektórzy obywatele nie wzięliby udziału w konsultacjach, gdyby nie informacje od organizacji społeczeństwa obywatelskiego lub organizacji pozarządowych

Obywatel 18: „O konsultacjach usłyszałem za pośrednictwem organizacji społeczeństwa obywatelskiego, której jestem członkiem. Nigdzie nie widziałem żadnych innych informacji na ich temat ani na temat innych konsultacji, o których Państwo wspominają. Konsultacje nie mają sensu, jeśli ludzie o nich nie wiedzą”. (oryginał EN)

Obywatel 19: „Być może konsultacje należałoby szerzej promować wśród obywateli. Często, jeśli nie jest się członkiem organizacji pozarządowej lub innego rodzaju organizacji, po prostu się o nich nie wie”. (oryginał NL)

Obywatel 20: „[…] gdyby nie organizacje i fundacje, to nigdy bym się nie wypowiedziała na żaden temat, bo nic do mnie nie dociera, żadna ankieta”. (oryginał PL)

Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

58 Trybunał zapytał respondentów, skąd uzyskali informacje o rozpoczęciu konsultacji publicznych (można było wybrać jednocześnie wiele odpowiedzi). Spośród wszystkich zainteresowanych stron i mediów największą zdolność do szerzenia wiedzy wśród obywateli mają organizacje społeczeństwa obywatelskiego – uzyskały wynik 48%. Innymi istotnym źródłami informacji są wiadomości i artykuły (29%), witryna internetowa Komisji (17%) i media społecznościowe Komisji (13%).

Respondenci z zadowoleniem przyjęliby zwiększenie działań promocyjnych mających szerzyć wiedzę na temat konsultacji publicznych

59 Trybunał zapytał respondentów, w jaki sposób udoskonaliliby podejście Komisji, jeśli chodzi o docieranie do obywateli i zainteresowanych stron. Spośród 2 224 respondentów 1 184 (53%) przedstawiło sugestie na temat skuteczniejszego szerzenia informacji.

60 Uczestnicy ankiety uważali, że działania konsultacyjne muszą być szeroko reklamowane, tak aby osiągnąć większą widoczność i bardziej wypromować prowadzone działania, a tym samym umożliwić uczestnictwo większej liczbie osób. Byli ponadto przekonani, że należy zwiększyć ilość reklam prezentowanych za pośrednictwem mediów społecznościowych, telewizji, prasy (np. gazet), a nawet poczty elektronicznej. Respondenci podkreślali również, że rządy krajowe lub regionalne powinny być bardziej zaangażowane w nagłaśnianie konsultacji publicznych przez Komisję. Ponadto oczekiwano lepszej komunikacji i współpracy między państwami członkowskimi a UE we wszystkich obszarach (***ramka 4***).

Ramka 4

Przykłady odpowiedzi respondentów – uczestnicy chcą większej widoczności i promocji

Obywatel 21: „Chciałbym móc przeczytać w gazecie, którą kupuję na co dzień, o tematach, którymi zajmuje się obecnie Komisja Europejska. Chciałbym również, by w radio, telewizji i prasie omawiano bieżące badania ankietowe". (oryginał DE)

Obywatel 22: „O unijnych konsultacjach publicznych dowiedziałem się z Facebooka i to dopiero w wieku 31 lat. Moim zdaniem to szkoda, że nie uczy się nas takich rzeczy w szkole lub gdzie indziej. Należy przekazywać więcej informacji na temat UE i przyszłych przepisów unijnych". (oryginał FR)

Obywatel 23: „Dobrze byłoby wysyłać ludziom pocztą elektroniczną newslettery na temat kwestii politycznych, którymi wyrazili zainteresowanie". (oryginał GR)

Obywatel 24: „Obok kontaktowania się z obywatelami drogą elektroniczną z pewnością istotne są również kampanie społeczne, tak aby w działania zaangażować obywateli, którzy są najbardziej zainteresowani". (oryginał CZ)

Obywatel 25: „Potrzeba więcej informacji na temat tych ankiet i to w różnych miejscach! Przykładowo, byłoby dobrze, gdyby te ankiety, podobnie jak ogólnounijne inicjatywy obywatelskie, prezentowano na tej samej stronie internetowej, gdzie informuje się o inicjatywach obywatelskich i gminnych w Finlandii". (oryginał FI)

Obywatel 26: „Uważam, że UE powinna ściśle – coraz bardziej ściśle – współpracować z rządami poszczególnych państw członkowskich, tak aby upewnić się, że te ankiety docierają do ogółu obywateli. W moim przekonaniu obecnie o prowadzeniu konsultacji dowiedzą się tylko osoby, które już aktywnie interesują się polityką UE. Potrzebny jest większy wysiłek, aby zaangażować ogół społeczeństwa". (oryginał EN)

Obywatel 27: „Rządy wykazują niewielki entuzjazm i niewielkie zaangażowanie w te procesy". (oryginał ES)

Obywatel 28: „Uważam, że parlamenty narodowe są zaangażowane w zbyt małym stopniu". (oryginał NL)

Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Konieczność zwiększenia liczby wersji językowych i tworzenia kwestionariuszy, które są bardziej przystępne dla czytelnika

Wersje językowe

61 Kluczowym aspektem dostępności są języki używane w konsultacjach. W wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2015 r. zalecano, by wymogi dotyczące tłumaczeń oprzeć na zakresie i możliwościach prowadzenia działań informacyjnych właściwych dla danej metody konsultacji[58]. W kwietniu 2017 r. Sekretariat Generalny Komisji opublikował dalsze instrukcje[59], obejmujące między innymi następujące rozwiązania:

- konsultacje publiczne (kwestionariusze i wszelkie dokumenty towarzyszące) dotyczące priorytetowych inicjatyw zawartych w rocznym programie prac Komisji (załącznik I) należy tłumaczyć na wszystkie języki urzędowe UE;

- kwestionariusze i wszelkie dokumenty towarzyszące dotyczące wszystkich innych konsultacji publicznych należy udostępnić przynajmniej w języku angielskim, francuskim i niemieckim.

62 W zaktualizowanych wytycznych z 2017 r. zalecono, aby ogólnie dokumenty konsultacyjne były tłumaczone na tyle języków, na ile jest to możliwe i właściwe, w zależności od zakresu i grupy docelowej konsultacji[60]. W wytycznych znalazło się wyjaśnienie, że dokumenty konsultacji publicznych dotyczące inicjatyw figurujących w załączniku I do programu prac Komisji muszą zostać przetłumaczone na wszystkie języki urzędowe UE[61]. Ponadto Sekretariat Generalny będzie systematycznie monitorował strategie konsultacji w celu określenia działań konsultacyjnych – w szczególności tych o szerokim interesie publicznym – które powinny być przetłumaczone na wszystkie języki lub kilka języków. Wreszcie, w wytycznych wprowadzono wymóg, aby ustalenia językowe dotyczące działań konsultacyjnych były wyjaśnione i uzasadnione w strategii konsultacji.

63 Trybunał stwierdził, że nie wprowadzono jasnych kryteriów klasyfikowania inicjatyw do kategorii „szerokie zainteresowanie społeczne” lub „inne”, co powinno służyć za podstawę do ustalenia, czy inicjatywa ma zostać przetłumaczona, a jeśli tak, to na ile języków. Kontrolerzy stwierdzili, że zależy to w dużym stopniu od podejścia przyjętego przez odpowiedzialną DG lub dział ds. polityki w obrębie DG bądź od ograniczeń czasowych. Odnotowali również, że do celów walidacji Komisja klasyfikuje

---

[58] Dokument pt. „Better regulation Toolbox” z 2015 r., s. 314.

[59] Dokument pt. „Language coverage of public consultations launched by the Commission” [Wersje językowe konsultacji publicznych prowadzonych przez Komisję], 28 kwietnia 2017 r.

[60] Dokument pt. „Better regulation Toolbox” z 2017 r., s. 397.

[61] Dokument pt. „Better regulation Toolbox” z 2017 r., s. 397 i 398.

inicjatywy jako „główne” lub „inne”. Brak precyzyjnych kryteriów klasyfikacji inicjatyw podważa czytelność ustaleń językowych, które należy stosować w procesie konsultacji.

64 Siedem konsultacji publicznych ujętych w próbie Trybunału uruchomiono po wejściu w życie nowej polityki językowej Komisji w kwietniu 2017 r. Spośród tych siedmiu konsultacji w sześciu przypadkach kwestionariusz przetłumaczono na wszystkie języki urzędowe UE, choć jedynie trzy z tych konsultacji zostały uwzględnione w programie prac Komisji[62]. Ostatnia została przetłumaczona na trzy języki.

65 W gronie 19 konsultacji publicznych uruchomionych przed wejściem w życie nowej polityki językowej Komisji Trybunał wykrył sześć inicjatyw sklasyfikowanych przez Komisję jako „główne”, w przypadku których kwestionariusze, strony internetowe dotyczące konsultacji publicznych i dokumenty źródłowe były dostępne tylko w języku angielskim. Z pozostałych 13 przypadków siedem zostało przetłumaczonych na wszystkie języki urzędowe UE, jeden na sześć języków, a pozostałe pięć udostępniono tylko w języku angielskim.

66 Trybunał stwierdził, że w przypadkach gdy kwestionariusze zostały przetłumaczone na wszystkie języki UE, średnia liczba otrzymanych danych była wyższa niż wówczas, gdy kwestionariusz był dostępny tylko w języku angielskim. W próbie Trybunału obejmującej 26 konsultacji publicznych kwestionariusze dla 11 z 12 konsultacji publicznych o największej liczbie przekazanych odpowiedzi zostały przetłumaczone na wszystkie języki UE. Z pozostałych 14 przypadków o najniższej liczbie odpowiedzi tylko dwa przetłumaczono na wszystkie języki UE.

Struktura kwestionariuszy i dokumentów towarzyszących

67 W wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa przewidziano wymóg, by pytania w kwestionariuszach były odpowiednie, zwięzłe i proste, opracowane w neutralny sposób. Kwestionariusze powinny również zawierać zrównoważoną kombinację pytań otwartych i zamkniętych[63]. W przypadku 22 z 26 konsultacji publicznych przeanalizowanych przez Trybunał Komisja przedstawiła Trybunałowi dowody, że kwestionariusze poddano testom przed użyciem. Ogólnie Trybunał stwierdził, że przeanalizowane kwestionariusze były dobrze przygotowane i zgodne z wytycznymi Komisji.

---

[62] Jedna wspomniana w załączniku I i dwie w tekście głównym.

[63] Dokument pt. „Better regulation Toolbox” z 2017 r., s. 402.

68 Trybunał zauważył jednak, że kilka kwestionariuszy było zbyt długich lub zbyt złożonych. Przykładowo w trzech kwestionariuszach zamieszczono – łącznie lub dla określonych kategorii respondentów – ponad 50 pytań. W rezultacie w jednym z tych przypadków spośród 4 786 respondentów, którzy próbowali wziąć udział, tylko 1 800 udzieliło odpowiedzi, które nadawały się do wykorzystania w analizie Komisji, ponieważ nie wszyscy respondenci zakończyli wypełnianie kwestionariusza. W jednym przypadku temat miał charakter techniczny i dotyczył IT, ale nie sporządzono osobno kwestionariusza dla specjalistów i niespecjalistów. Stworzenie różnych zestawów pytań dla tych dwóch rodzajów respondentów mogłoby umożliwić zebranie większej liczby odpowiedzi (w sumie otrzymano tylko 17 opinii).

69 Trybunał stwierdził, że w 15 przypadkach dyrekcje generalne, w których przeprowadzono wizyty, nie brały pod uwagę opracowania odrębnych kwestionariuszy dla specjalistów i niespecjalistów. Choć w wytycznych Komisji nie nakłada się wymogu stworzenia mniej szczegółowego kwestionariusza dla niespecjalistów, Trybunał uznał 11 przypadków, w których opracowano taki kwestionariusz, za przykłady dobrej praktyki.

70 W kwestionariuszu i dokumentacji udostępnionej obywatelom w ramach konsultacji publicznych dotyczących czasu letniego nie zwrócono uwagi na konsekwencje decyzji, jaką indywidualnie podejmie dane państwo członkowskie (w szczególności w sytuacji, gdy kraje sąsiadujące podejmą decyzję odmienną). Ponadto Komisja nie poinformowała, że wyniki konsultacji staną się istotną podstawą do złożenia wniosku ustawodawczego niezwłocznie potem[64]. W przekonaniu Trybunału jest istotne, aby potencjalni uczestnicy zostali szczegółowo powiadomieni o tego rodzaju konsekwencjach. Nieprzekazanie takich informacji może wpłynąć na wynik konsultacji publicznych.

Respondenci doceniają kwestionariusze, które są dostępne we wszystkich językach UE, zostały dostosowane do potrzeb obywateli i które zawierają pytania otwarte

71 Większość respondentów (82%), którzy udzielili odpowiedzi w ankiecie Trybunału, była zadowolona z języka używanego w procesie konsultacji. Odpowiadający zgadzali

[64] W dniu 31 sierpnia 2018 r. komisarz Violeta Bulc powiedziała: „Miliony Europejczyków skorzystało z naszych konsultacji publicznych, aby dobitnie wyrazić swoją opinię. Przesłanie jest jasne: 84% nie chce już przestawiać zegarków. Przejdziemy zatem do działania i przygotujemy wniosek ustawodawczy do Parlamentu Europejskiego i Rady, które następnie wspólnie podejmą decyzję” (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5302_pl.htm).

się również w dużej mierze (92%) co do znaczenia przeprowadzania konsultacji publicznych we wszystkich 24 językach urzędowych UE w celu poprawienia zasięgu.

72 Jeśli chodzi o przystępność kwestionariuszy dla czytelnika, 31% respondentów było niezadowolonych. Wskazywali przy tym, że pytania były niejasne lub miały zbyt techniczny charakter. Wielu respondentów (76%) doceniło w szczególności możliwość udzielenia odpowiedzi na pytania otwarte (***ramka 5***).

Ramka 5

Przykłady odpowiedzi respondentów – uczestnicy chcieliby konsultacji publicznych we wszystkich językach UE, ale woleliby, aby nie używano języka technicznego

Obywatel 29: „Konsultacje publiczne należy udostępniać od razu w momencie publikacji we wszystkich 24 językach UE, tak aby wszyscy obywatele mieli możliwość przekazania opinii w swoim języku”. (oryginał EN)

Obywatel 30: „Powyższe dokumenty są dostępne głównie w językach obcych. Ten język biurokracji jest trudny do zrozumienia nawet po niemiecku, a w przypadku języków obcych nie ma w ogóle o czym mówić!” (oryginał DE)

Obywatel 31: „Zawiły język i żargon administracyjny – takie dokumenty powinny być bardziej przystępne. Należy przełożyć je w taki sposób, żeby mogli je zrozumieć ludzie bez szczególnego wykształcenia”. (oryginał RO)

Obywatel 32: „W nowej ankiecie, na którą mam udzielić odpowiedzi, pytania powinny być sformułowane w moim języku ojczystym – duńskim. Należy też sformułować je w bardziej przystępny sposób. Nie każdy ma wykształcenie wyższe”. (oryginał DK)

Przykłady odpowiedzi respondentów – uczestnicy uważają, że kwestionariusze muszą być lepiej dostosowane do potrzeb obywateli

Obywatel 33: „Niektóre warianty odpowiedzi na pytania zamknięte nie odzwierciedlały moich poglądów, zwykle upraszczały skomplikowane zagadnienia. Niekiedy w pytaniu zawarta już była odpowiedź”. (oryginał EN)

Obywatel 34: „Niektóre pytania sprawiają trudności niespecjalistom niezaznajomionym z danym obszarem polityki – pytania nie zawsze są przystępne”. (oryginał FR)

Obywatel 35: „[…] Środki należy dostosować do osób, dla których są przeznaczone”. (oryginał PT)

Obywatel 36: „Są przystępne dla ludzi młodych, ale nie dla osób starszych, które nie są tak obyte z technologiami cyfrowymi”. (oryginał SL)

Przykłady odpowiedzi respondentów – uczestnicy doceniają możliwość swobodnego wyrażenia swoich poglądów

Obywatel 37: „Otwarte pytania są dobrym sposobem wyrażenia bardziej szczegółowej opinii”. (oryginał EN)

Obywatel 38: „Miałem poczucie, że cel pytań nie zawsze był jasny, dlatego niezwykle ważne było to, że przewidziano dodatkowe miejsce na uwagi, gdzie można było bardziej szczegółowo wyjaśnić odpowiedź”. (oryginał DE)

Obywatel 39: „[…] możliwość swobodnego wyrażenia uwag i załączenia dodatkowych materiałów”. (oryginał SV)

Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Ramy czasowe konsultacji spełniały wymagane standardy

73 W wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa przewidziano, że minimalny okres konsultacji publicznych wynosi 12 tygodni. Stanowczo zaleca się przedłużenie tego okresu, jeśli pokrywa się on z okresami świątecznymi[65].

74 Spośród 26 konsultacji publicznych ujętych w próbie Trybunału w 24 przestrzegano zalecanego 12-tygodniowego minimalnego okresu na udzielenie odpowiedzi. W ośmiu przypadkach, w których okres odpowiedzi obejmował (część) wakacji letnich, czynnik ten nie był brany pod uwagę. Trybunał odnotował, że podczas konsultacji publicznych dotyczących czasu letniego Komisja otrzymała wyjątkowo dużą liczbę odpowiedzi, mimo że konsultacje miały miejsce w bardzo krótkim (sześciotygodniowym) okresie w lecie.

Respondenci twierdzą, że mają wystarczającą ilość czasu na wzięcie udziału

75 79% respondentów biorących udział w ankiecie Trybunału było usatysfakcjonowanych, jeśli chodzi o liczbę tygodni, w trakcie których kwestionariusze były dostępne w witrynie internetowej Komisji.

[65] Dokument pt. „Better regulation Toolbox” z 2017 r., s. 400 (w wersji z 2015 r., s. 315 i 318).

Dostarczanie informacji na temat prac konsultacyjnych i osiągniętych wyników

76 Trybunał zbadał następujące aspekty analizy danych przeprowadzonej przez Komisję i sposobu, w jaki przedstawiła ona informacje na temat prac konsultacyjnych i ich wyników (faza 3 na ***rys. 3***):

a) bezpieczne zbieranie i przetwarzanie danych;

b) prawidłowa analiza zebranych odpowiedzi, szczególnie w przypadkach, gdy odsetek odpowiedzi był niski lub na dużą skalę realizowano zorganizowane kampanie;

c) przejrzyste i wyczerpujące informacje na temat prac i wyników konsultacji.

77 Ogólnie rzecz ujmując, Trybunał stwierdził, że analiza poddanych przeglądowi konsultacji publicznych przeprowadzonych przez Komisję i informacje o nich były zadowalające. Rozpoznano jednak pewne obszary, w których można wprowadzić usprawnienia, jeśli chodzi o przejrzystość i rozliczalność.

Uchybienia w przetwarzaniu danych

Informacje o przetwarzaniu danych

78 Zgodnie z wytycznymi Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa oświadczenie o ochronie prywatności powinno zawierać jednoznaczne informacje dla respondentów o sposobie gromadzenia i przetwarzania danych[66]. W praktyce zanim w maju 2018 r. nie wprowadzono pojedynczego oświadczenia o ochronie prywatności, dla każdych konsultacji publicznych, które wiązały się z gromadzeniem danych osobowych, należało sporządzić specjalne oświadczenie o ochronie prywatności, a następnie należało opublikować to oświadczenie na stronie internetowej konsultacji dotyczących danej inicjatywy.

79 W przypadku 22 z 26 konsultacji poddanych analizie przez Trybunał strona internetowa dotycząca konsultacji zawierała zastrzeżenie prawne z odniesieniami do strony Komisji dotyczącej ochrony danych oraz do rozporządzenia (WE) nr 45/2001 o ochronie danych osobowych. Strony internetowe nie zawierały jednak oświadczeń o ochronie prywatności, które informowałyby respondentów o sposobie gromadzenia i przetwarzania danych osobowych. Nie określono też okresu przechowywania danych.

---

[66] Dokument Komisji pt. „Better regulation Toolbox" z 2017 r., s. 411 (w wersji z 2015 r., s. 321).

W przypadku pozostałych czterech konsultacji na stronach internetowych zabrakło oświadczeń o ochronie prywatności lub zastrzeżeń prawnych.

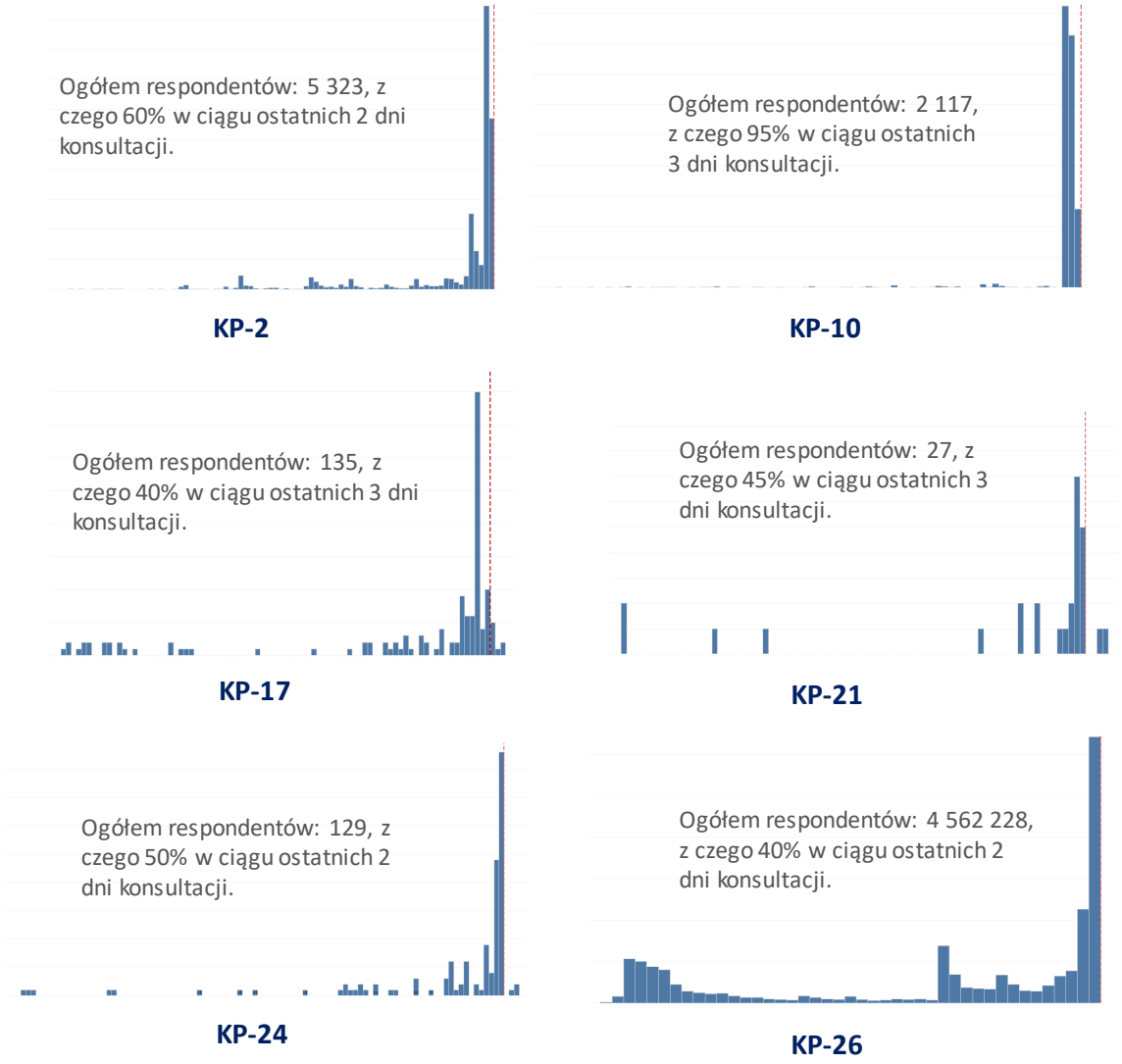
Ryzyko związane z technologią

80 W przypadku konsultacji internetowych szczególnie istotne są informacje i kontrole związane z technologią. Mają one zapewnić bezpieczeństwo całego procesu i ważność otrzymanych odpowiedzi. Trybunał przeanalizował kontrole przeprowadzane przez dyrekcje generalne objęte przeglądem, tak aby ocenić, czy podjęto odpowiednie działania w celu ograniczenia ryzyka związanego z technologią.

81 Komisja przekazała kontrolerom Trybunału informacje o znacznikach czasu, pokazujące, kiedy uczestnicy przekazali swoje opinie. W sześciu z tych 24 przypadków liczba odpowiedzi otrzymanych w ostatnich dniach konsultacji była bardzo wysoka, przy czym odsetek odpowiedzi udzielonych w tym okresie wahał się od 40% do 95%.

W przypadku konsultacji publicznych dotyczących czasu letniego w ostatnim dniu przekazano 1,3 mln (40%) opinii (*rys. 8*).

Rys. 8 – Niektóre przypadki konsultacji z dużą liczbą odpowiedzi udzielonych w ostatniej chwili



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

82 Zdaniem Trybunału ten wzmożony ruch internetowy pociąga za sobą znaczne ryzyko (np. skoordynowanego cyberataku). W związku z tym Trybunał zwrócił się o informacje na temat kontroli Komisji w zakresie geolokalizacji źródłowych adresów IP, podstawowych kwestii związanych z niedostępnością serwera (przeciążeniem serwera), potencjalnego wykorzystania wszelkich środków dostępu do usług

internetowych anonimowo (sieć TOR[67]), ochrony przed botami internetowymi (robotami internetowymi) oraz wszelkich innych kontroli w celu potwierdzenia odpowiedzi respondentów.

83 Jeśli chodzi o analizę i przetwarzanie danych, Komisja zazwyczaj definiuje duplikaty jako więcej niż jedną odpowiedź z tym samym adresem poczty elektronicznej. Tak było na przykład w przypadku konsultacji publicznych dotyczących czasu letniego[68]. Niemniej jeden i ten sam uczestnik może uczestniczyć w konsultacjach wielokrotnie, używając różnych adresów. W takim przypadku różne opinie mogą pochodzić z tego samego źródłowego adresu IP, co mogłoby wskazywać na ryzyko duplikacji. Trybunał uważa, że odpowiedzi tego rodzaju powinny być sprawdzane pod kątem tego, czy się nie powtarzają lub czy nie zostały stworzone sztucznie.

84 Trybunał zwrócił się o źródłowe adresy IP w przypadku jednych konsultacji publicznych. Komisja powołała się na własną interpretację zasad ochrony danych, aby odmówić Trybunałowi dostępu do tych informacji. DG DIGIT potwierdziła jednak, że pojawiło się pięć powtarzających się adresów IP. W przypadku pozostałych konsultacji publicznych ani DG DIGIT, ani inne dyrekcje generalne nie przeprowadziły podobnych kontroli przed opublikowaniem wyników konsultacji.

85 Komisja nie przedstawiła żadnych informacji o sposobie obsługi geolokalizacji źródłowych adresów IP ani o potencjalnie anonimowym dostępie za pośrednictwem sieci TOR.

86 Program CAPTCHA służy do sprawdzania, czy dane wprowadza człowiek, a nie robot. Komisja korzystała z programu CAPTCHA jako środka przeciwdziałania botom w celu ochrony udziału w konsultacjach publicznych przed nadużyciami, ponieważ program ten uniemożliwia automatyczne wprowadzanie danych. Niemniej podczas konsultacji publicznych dotyczących czasu letniego CAPTCHA musiał zostać zastąpiony innym mechanizmem z powodu obaw o wykorzystywanie prywatnych danych przez Google.

---

[67] Przeglądarka TOR („The Onion Router”) to przeglądarka internetowa przeznaczona do anonimowego przeglądania stron internetowych i ochrony przed analizą ruchu internetowego.

[68] SWD(2018) 406 final, s. 3.

Niedociągnięcia w analizie danych

Interpretacja danych

87 Konsultacje publiczne mogą dotrzeć do szerokiego spektrum respondentów, którzy przekazują informacje zwrotne na zasadzie dobrowolności; opinie przekazują głównie aktywni i zainteresowani obywatele UE. W wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa wyjaśniono, że dane zebrane w drodze konsultacji publicznych nie zapewniają reprezentatywnego obrazu populacji UE[69]. Wynika to z faktu, że respondenci sami zgłaszają się do udziału w konsultacjach, co oznacza, że nie uzyskuje się odpowiedzi od reprezentatywnej próby[70].

88 W konsultacjach publicznych dotyczących czasu letniego, które odbyły się między 4 lipca a 16 sierpnia 2018 r., uzyskano 4,6 mln odpowiedzi ze wszystkich 28 państw członkowskich. Komisja potraktowała te wyniki jako istotną podstawę do przygotowania wniosku ustawodawczego. W dniu 31 sierpnia 2018 r. komisarz Violeta Bulc powiedziała: „Miliony Europejczyków skorzystało z naszych konsultacji publicznych, aby dobitnie wyrazić swoją opinię. Przesłanie jest jasne: 84% osób nie chce już przestawiać zegarków. Przejdziemy zatem do działania i przygotujemy wniosek ustawodawczy do Parlamentu Europejskiego i Rady, które następnie wspólnie podejmą decyzję”[71].

89 W mniemaniu Trybunału fakt, że 84% respondentów biorących udział w konsultacjach dotyczących czasu letniego opowiedziało się za zniesieniem zmiany czasu dwa razy w roku, Komisja powinna była osadzić w odpowiednim kontekście. W konsultacjach łącznie uczestniczyło mniej niż 1% wszystkich obywateli UE, a – w wartościach bezwzględnych – 70% odpowiedzi pochodziło z jednego państwa członkowskiego. Ponadto Komisja opracowała wniosek dotyczący zniesienia zmiany czasu w Europie bez uprzedniego przeprowadzenia właściwej oceny zalet i wad różnych możliwych rozwiązań.

Odpowiedzi w ramach kampanii

90 Jeśli w ramach danych konsultacji publicznych kilku respondentów udziela takiej samej odpowiedzi, może być to zbieg okoliczności lub część skoordynowanej kampanii. Kampanie mogą być bardzo skuteczne w generowaniu zainteresowania wśród

---

[69] Dokument pt. „Better regulation Toolbox” z 2017 r., s. 424 (w wersji z 2015 r., s. 319).

[70] Dokument pt. „Better regulation Toolbox” z 2017 r., s. 423 (w wersji z 2015 r., s. 319).

[71] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5302_pl.htm

obywateli i zwracaniu uwagi decydentów na istotne kwestie. Jednocześnie stanowią one wyzwanie dla osób analizujących odpowiedzi. Zgodnie z wytycznymi Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa bardzo istotne jest zatem rozpoznanie kampanii, przeprowadzenie odrębnej analizy i odpowiednie przedstawienie wyników. Jeśli kampanie zostaną zidentyfikowane, należy wyraźnie wskazać rozpoznane kampanie w sprawozdaniu zbiorczym[72].

91 Z 26 przypadków przeanalizowanych przez Trybunał w pięciu zgłoszono występowanie ukierunkowanych kampanii. Trybunał stwierdził jednak, że jednej z kampanii nie wyjaśniono odpowiednio w sprawozdaniu zbiorczym. Ponadto Trybunał odnotował dwa dodatkowe przypadki, w których kampanie nie zostały zgłoszone.

Organizacje zarejestrowane w rejestrze służącym przejrzystości

92 Organizacje i przedsiębiorstwa, które chcą uczestniczyć w działaniach konsultacyjnych, muszą przedstawić informacje o tym, jakie interesy reprezentują i w jakim stopniu ta reprezentacja interesów obejmuje wszystkie podmioty w danym obszarze. W tym celu muszą zarejestrować się w rejestrze służącym przejrzystości. Odpowiedzi zarejestrowanych organizacji i przedsiębiorstw należy przetwarzać w ramach odrębnej kategorii zainteresowanych stron, oddzielnie od podmiotów niezarejestrowanych. Strony, które się nie rejestrują, są przetwarzane jako osobna kategoria „niezarejestrowanych organizacji / przedsiębiorstw”[73].

93 Analizując i przedstawiając wyniki konsultacji, należy dokonać rozróżnienia między poszczególnymi kategoriami zainteresowanych stron, które uczestniczyły w konsultacjach[74]. Z 26 przypadków przeanalizowanych przez Trybunał tylko w ośmiu zawarto informacje o zarejestrowanych i niezarejestrowanych organizacjach / przedsiębiorstwach.

Respondenci mają obawy co do wykorzystania udzielonych przez nich odpowiedzi

94 Respondenci, którzy wzięli udział w ankiecie Trybunału, wyrażali zaniepokojenie tym, czy i w jaki sposób Komisja uwzględnia ich odpowiedzi (*ramka 6*).

---

[72] Dokument Komisji pt. „Better regulation Toolbox”, s. 417 i 419 (w wersji z 2015 r., s. 333).

[73] Dokument Komisji pt. „Better regulation Toolbox”, s. 412 (w wersji z 2015 r., s. 314).

[74] Dokument Komisji pt. „Better regulation Toolbox”, s. 424 (w wersji z 2015 r., s. 314).

Ramka 6

Przykłady odpowiedzi respondentów – uczestnicy wyrażają obawy co do tego, w jaki sposób Komisja analizuje odpowiedzi

Obywatel 40: „Jednym z największych problemów dla Komisji jest oczywiście zaakceptowanie odmiennych poglądów wyrażonych w pytaniach otwartych – nie są one uwzględniane w dalszych dyskusjach i przy opracowywaniu wniosków. Są po prostu ignorowane”. (oryginał EN)

Obywatel 41: „W przypadku konkretnych konsultacji ze znacznym udziałem zorganizowanych kampanii (kampanii »Living Land« i związków zawodowych rolników) Komisja Europejska przedstawiła bardzo niewiele informacji na temat metod, jakie wykorzystała, by przetwarzać te dane osobno”. (oryginał FR)

Obywatel 42: „Nie przewidziano wystarczająco dużo miejsca, by odpowiadający mogli zakwestionować zasadność działań prowadzonych przez Komisję. Pola tekstowe są przydatne, ale często nie bierze się ich pod uwagę, gdy Komisja sporządza podsumowanie otrzymanych opinii”. (oryginał EN)

Obywatel 43: „Nie wiemy, w jaki sposób wyniki zostaną wykorzystane – w jaki sposób odpowiedzi zostaną przeanalizowane i jakie zostanie im nadane znaczenie? W jaki sposób wyniki te wykorzystuje się następnie przy sporządzeniu wniosków ustawodawczych (jeśli mają służyć do tego celu)?” (oryginał FR)

Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

95 Wszystkim respondentom, którzy wzięli udział w ankiecie Trybunału, przedstawiono szereg stwierdzeń zawartych w oficjalnych komunikatach wydanych przez Komisję. Respondenci w niewielkiej mierze zgadzali się ze stwierdzeniami, że „Komisja Europejska uwzględnia opinie obywateli” oraz że „strategie polityczne i prawo unijne są opracowywane w oparciu o konkretne fakty i dane, z uwzględnieniem opinii obywateli” (w obydwu przypadkach – 33%). Ze stwierdzeniami „strategie polityczne i prawo unijne są opracowywane w przejrzysty sposób” (37%) i „obywatele i inne zainteresowane strony mogą wnosić swój wkład na wszystkich etapach przygotowywania strategii politycznych i prawa” (40%) zgadzano się częściej, ale uzyskane wyniki były wciąż niskie.

Niewystarczające informacje zwrotne dla respondentów i ograniczony zakres rozpowszechniania wyników

96 Komisja przedstawia wyniki konsultacji publicznych w sprawozdaniach podsumowujących i sprawozdaniach zbiorczych. W przypadku wniosków

ustawodawczych w uzasadnieniu należy wyjaśnić, w jaki sposób uwzględniono otrzymane opinie, lub podać powody, dla których ich nie uwzględniono.

Sprawozdania podsumowujące

97 W wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa zalecono – jako dobrą praktykę zapewniającą przejrzystość – publikowanie sprawozdań podsumowujących dotyczących odpowiedzi otrzymanych od obywateli. Sprawozdania te należy publikować wkrótce po zamknięciu konsultacji publicznych. Powinny one dostarczać ogółowi obywateli podstawowych informacji statystycznych (na temat np. rodzajów grup zainteresowanych stron, liczby uczestników, rozkładu geograficznego, a także inne istotne dane podstawowe)[75].

98 Zgodnie ze wspomnianym wyżej zaleceniem zawartym w wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa Komisja opublikowała sprawozdania podsumowujące w przypadku 20 z ogólnej liczby 26 konsultacji, które przeanalizował Trybunał. Niektóre z tych sprawozdań przedstawiono z dużym opóźnieniem po zamknięciu konsultacji. W 20 wspomnianych przypadkach dokumenty opublikowano średnio sześć miesięcy po zakończeniu konsultacji publicznych (***rys. 9***).

99 Z 20 opublikowanych sprawozdań podsumowujących tylko dwa zostały przetłumaczone na wszystkie języki urzędowe UE. Pozostałe 18 udostępniono tylko w języku angielskim.

100 W 20 opublikowanych sprawozdaniach przyjęto obiektywne, neutralne podejście i przekazano rzeczowe informacje, zgodnie z wymogami zawartymi w wytycznych Komisji. Trybunał uważa jednak, że można było lepiej opracować elementy graficzne (np. schematy, diagramy i wykresy). W pięciu z 20 sprawozdań w ogóle nie użyto elementów graficznych, jeśli natomiast zostały one zamieszczone, były często trudne do odczytania.

Sprawozdania zbiorcze

101 W wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa nałożono wymóg publikowania sprawozdania zbiorczego – bez względu na to, czy jest ono odrębnym dokumentem, czy jest dołączone do oceny skutków lub oceny – tak aby zapewnić bardziej szczegółowy przegląd wszystkich otrzymanych informacji i uwag. W takim

[75] Wytyczne Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2017 r., s. 84 (w wersji z 2015 r., s. 81).

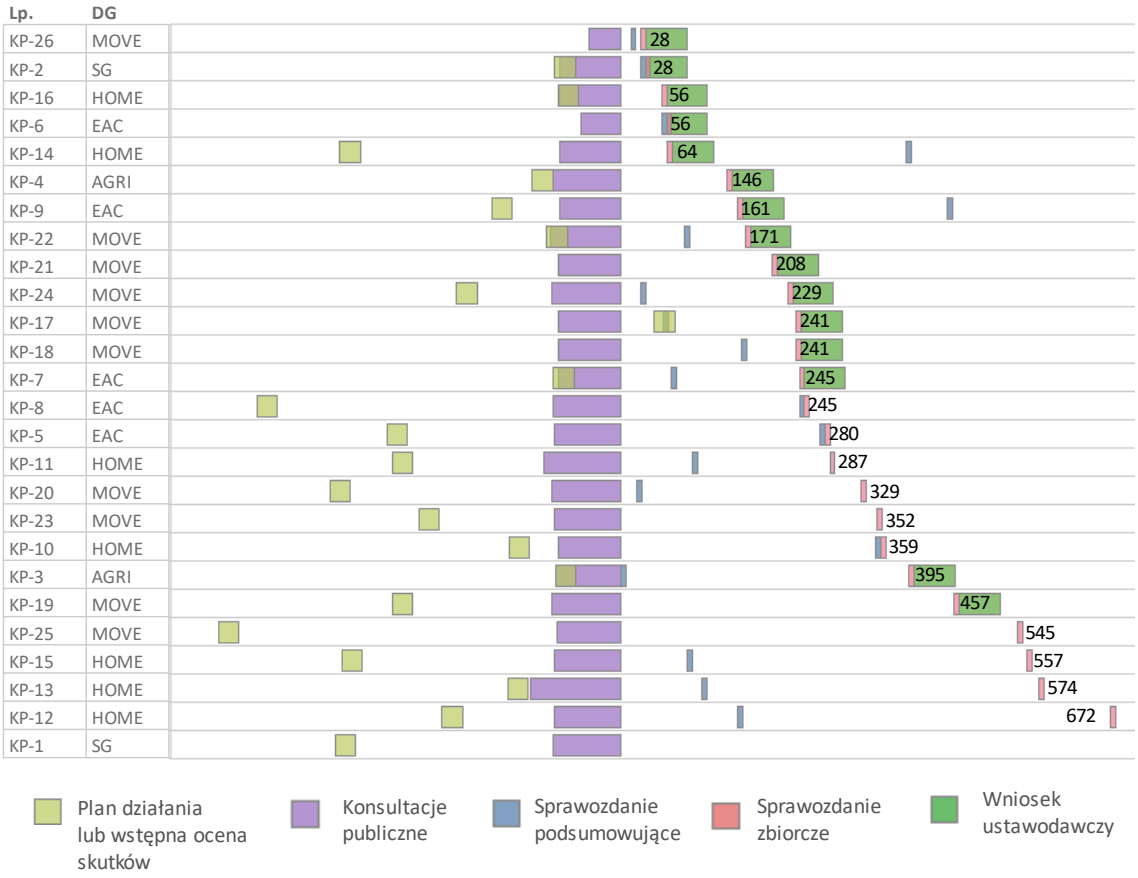
sprawozdaniu należy zawrzeć informacje dla obywateli, w jaki sposób uwzględniono przekazane przez nich opinie, i wyjaśnić, dlaczego do określonych sugestii nie można było się zastosować[76]. Ponadto w wytycznych Komisji z 2015 r. stwierdzono, że sprawozdanie zbiorcze nie powinno przekraczać dziesięciu stron i że należy je udostępnić we wszystkich językach, w których konsultacje zostały opublikowane na odnośnej stronie internetowej[77]. W zmienionej wersji wytycznych z lipca 2017 r. zniesiono wymóg tłumaczenia sprawozdania zbiorczego. Niemniej dobrą praktyką jest zapewnienie takich tłumaczeń w przypadku głównych inicjatyw zawartych w załączniku I do programu prac Komisji lub inicjatyw, które cieszą się dużym zainteresowaniem społecznym.

102 Spośród 26 konsultacji publicznych, które przeanalizował Trybunał, w 25 przypadkach Komisja opracowała sprawozdania zbiorcze. Sprawozdania te opublikowano średnio dziewięć miesięcy po zakończeniu okresu konsultacji (***rys. 9***).

[76] Wytyczne Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2017 r., s. 87 (w wersji z 2015 r., s. 84).

[77] Wytyczne Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2015 r., s. 84.

Rys. 9 – Okres (w dniach) potrzebny na przedstawienie wyników konsultacji publicznych w sprawozdaniu zbiorczym



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

103 Spośród 23 opublikowanych sprawozdań zbiorczych 19 było dostępnych tylko w języku angielskim, choć w pięciu z tych 19 przypadków powiązane konsultacje publiczne zostały opublikowane na odnośnej stronie internetowej we wszystkich językach UE, a w jednym przypadku – w sześciu językach Unii. Zgodnie z wytycznymi Komisji z 2015 r. te sześć sprawozdań zbiorczych należało przetłumaczyć na języki UE, w których dane konsultacje zostały opublikowane na odpowiedniej stronie internetowej.

104 Jeśli chodzi o treść 23 sprawozdań zbiorczych, tylko w siedmiu przedstawiono szczegółowe informacje na temat metodyki i narzędzi wykorzystywanych na potrzeby przetwarzania danych. We wszystkich sprawozdaniach zamieszczono informacje o rozkładzie respondentów według kraju zamieszkania lub pochodzenia.

105 Choć nie ma wymogu, by w sprawozdaniu zbiorczym omawiać kwestię reprezentatywności wyników, w dziewięciu z 23 sprawozdań zbiorczych zawarto

informacje o tym, że dane konsultacje publiczne nie były statystycznie reprezentatywne. Jednym z tych dziewięciu przypadków były konsultacje publiczne dotyczące czasu letniego, w odniesieniu do których w sprawozdaniu Komisji stwierdzono, że konsultacje publiczne nie były reprezentatywne[78]. Zdaniem Trybunału takie informacje mogą wpłynąć na oczekiwania osób uczestniczących w konsultacjach.

Uzasadnienie

106 Wszystkie wnioski i akty delegowane Komisji powinny zawierać uzasadnienie mające na celu wyjaśnienie przyczyn przedstawienia – i kontekstu – wniosku Komisji. Uzasadnienie należy sporządzić w oparciu o poszczególne etapy procesu przygotowawczego. Uzasadnienie stanowi również podstawę dla parlamentów narodowych do zbadania wniosku w ramach mechanizmu kontroli zasady pomocniczości (zgodnie z protokołem nr 2 do traktatów).

107 W przypadku inicjatyw, które skutkują wnioskami ustawodawczymi, w uzasadnieniu należy wyjaśnić, w jakim stopniu w projekcie inicjatywy politycznej uwzględniono najważniejsze opinie z konsultacji społecznych lub z jakich względów (wszystkie) takie opinie nie mogły zostać uwzględnione[79].

108 We wszystkich 17 przypadkach ujętych w próbie Trybunału, w przypadku których przedstawiono wnioski ustawodawcze, wymagane uzasadnienie zostało przedstawione. Trybunał stwierdził niedociągnięcia w trzech z 17 przypadków – uzasadnienia zawierały one tylko kilka akapitów opisowych i nie wyjaśniono w nich związku między odpowiedziami udzielonymi przez respondentów a proponowanymi rozwiązaniami. Jednocześnie Trybunał wykrył cztery przypadki, w których wymieniono wszystkie rodzaje przeprowadzonych działań konsultacyjnych, wskazano wyraźny związek między odpowiedziami udzielonymi przez respondentów a wnioskiem ustawodawczym, wyjaśniono stanowiska różnych zainteresowanych stron

---

[78] SWD(2018) 406 final, część poświęcona rozważaniom na temat metodyki, s. 2: „W przeciwieństwie do badań ankietowych konsultacje publiczne nie są reprezentatywne statystycznie. Internetowe konsultacje publiczne wiążą się również ze stronniczością wyników wynikającą z faktu, że respondenci sami zgłaszają się do udziału w konsultacjach, co faworyzuje opinie tych, którzy decydują się wziąć udział w konsultacjach, a na niekorzyść opinii tych, którzy tego nie robią. Te elementy należy mieć na uwadze przy interpretacji wyników”.

[79] Dokument Komisji pt. „Better regulation Toolbox” z 2017 r., s. 436 (w wersji z 2015 r., s. 239 i 242).

w odniesieniu do każdego proponowanego rozwiązania, a także powody, dla których niektóre możliwe rozwiązania zostały pominięte.

Respondenci mają poczucie, że powinni być lepiej informowani o wynikach konsultacji publicznych

109 Respondenci, którzy wzięli udział w ankiecie Trybunału, byli niezadowoleni lub raczej niezadowoleni ze sprawozdania podsumowującego (poziom satysfakcji – 41%) i sprawozdania zbiorczego (poziom satysfakcji – 38%). W komentarzach często stwierdzali, że nie otrzymali żadnej informacji zwrotnej na temat wypełnionej ankiety, nie wiedzieli, gdzie szukać wyników, lub nie mogli przeczytać sprawozdania, ponieważ zostało opublikowane tylko w jednym lub w niewielkiej liczbie języków. Respondenci zwracali uwagę, że przydatnym rozwiązaniem byłaby wiadomość od Komisji przesłana pocztą elektroniczną, w której zamieszczono by łącze do wyników badania lub przedstawiono dodatkowe informacje na ten temat (*ramka 7*).

Ramka 7

Przykłady odpowiedzi respondentów – uczestnicy nie mają pojęcia o działaniach podejmowanych po tym, jak wezmą oni udział w konsultacjach

Obywatel 44: „Nie otrzymałem żadnych informacji o wynikach konsultacji publicznych”. (oryginał EN)

Obywatel 45: „Unią sterują korporacyjni lobbyści. Jej celem nie jest dobrobyt zwykłych obywateli”. (oryginał ES)

Obywatel 46: „Unia działa obecnie w sposób całkowicie niedemokratyczny, a grupy lobbystów zdają się mieć większą władzę niż społeczeństwa. Wszyscy na tym tracimy. Wszystkie decyzje podejmuje niewybrana demokratycznie Komisja i można zadać sobie pytanie, czym zajmują się wszyscy ci urzędnicy wybrani w wyborach, oprócz tego, że kosztują społeczeństwo fortunę. Wiele na tym traci polityka społeczna, bo UE służy jedynie interesom dużych korporacji i banków, kosztem zwykłych ludzi”. (oryginał FR)

Obywatel 47: „Nie wiem, jaki wynik, bo nic nie wiadomo”. (oryginał PL)

Obywatel 48: „Nie otrzymałem podsumowania zebranych opinii. Wynik konsultacji jest nieznany”. (oryginał HU)

Obywatel 49: „Oczekiwałbym, że dostanę aktualne informacje pocztą elektroniczną, tak żebym na bieżąco mógł śledzić rozwój sytuacji i wyniki”. (oryginał DE)

Obywatel 50: „Wiadomość e-mail z informacją, że wyniki zostały przetworzone i można je przejrzeć, mogłaby dać respondentom poczucie, że badający naprawdę docenili otrzymane odpowiedzi”. (oryginał EN)

Obywatel 51: „[…] Brak informacji czy jakichkolwiek dalszych działań po wzięciu udziału w ankiecie – brak było paneli obywatelskich, w ramach których można by omówić adekwatność naszych pomysłów i propozycji i przede wszystkim móc je zaprezentować i objaśnić”. (oryginał FR)

Obywatel 52: „Po ankiecie nie przekazano bezpośrednio żadnych dalszych informacji. Trzeba mieć dużo wolnego czasu, by wyszukać wiadomości, które nas interesują. Byłoby dobrze, gdyby po wypełnieniu ankiety uczestnicy byli na bieżąco informowani pocztą elektroniczną, przy czym powinni móc zrezygnować z otrzymywania takich informacji”. (oryginał IT)

Obywatel 53: „Nie dostałem żadnych informacji zwrotnych na temat badania ankietowego”. (oryginał CZ)

Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Respondenci uważają, że w Komisji brak jest rozliczalności i bliskiego kontaktu z obywatelami

110 Respondenci są przekonani, że należy zapewnić większą rozliczalność Komisji i że można to osiągnąć dzięki lepszej komunikacji, większej przejrzystości i lepszej promocji w odniesieniu do tematów dotyczących obywateli UE (***ramka 8***).

Ramka 8

Przykłady odpowiedzi respondentów – uczestnicy chcieliby, aby Komisja zapewniała rozliczalność i utrzymywała ściślejszy kontakt z obywatelami

Obywatel 54: „Ślady legislacyjne, w ramach których zestawia się dane z rejestru służącego przejrzystości i publicznie dostępnych programów Komisji za pomocą obrazowego i czytelnego mapowania wpływów i stanowisk zainteresowanych stron, wraz ze sprawozdaniami z zakresu rozliczalności, w których wyjaśnia się przesłanki stojące za ostatecznymi decyzjami”. (oryginał EN)

Obywatel 55: „Przez zwiększenie liczby konsultacji publicznych w celu wyeliminowania luki między »ekspertami« z Brukseli a zwykłymi obywatelami, a także przez ogłaszanie wyników w sposób prosty, bez zniekształceń. W tym kontekście umożliwienie naukowcom i uniwersytetom wykorzystywania zbiorów danych z konsultacji publicznych znacznie poprawiłoby wiarygodność i przejrzystość tego demokratycznego narzędzia. W przeciwnym razie ludzie nadal nie będą mieli

zaufania, jeśli chodzi o konsultacje publiczne i sposób, w jaki Komisja wykorzystuje końcowe wyniki". (oryginał EN)

Obywatel 56: „Próbując rozwiązać określone problemy, Komisja powinna przyjąć wyważone podejście i nie tylko starać się uzyskać pozytywne, optymistyczne odpowiedzi na zadane pytania, lecz także zapoznać się z obawami i krytyką ze strony obywateli". (oryginał RO)

Obywatel 57: „Myślę, że UE powinna być bardziej widoczna na ulicach miast i miasteczek, aby w ten sposób zasięgać opinii obywateli i dać im możliwość kształtowania Unii. Takie podejście jest jedynym możliwym sposobem, by dotrzeć do tych, którzy niekoniecznie są zainteresowani konsultacjami. Dzięki takiemu podejściu można by bezpośrednio przeciwdziałać eurosceptycyzmowi promowanemu obecnie przez wiele mediów krajowych (np. w Polsce / na Węgrzech), które mają lepszy dostęp do obywateli niż Unia, co przekłada się na znacznie większy wpływ". (oryginał EN)

Obywatel 58: „Zaproszenia do uczestniczenia w konsultacjach powinny być przesyłane bezpośrednio pocztą elektroniczną do stowarzyszeń, organizacji i osób fizycznych. Jednocześnie należy uruchamiać kampanie medialne. Niestety Unię obecnie postrzega się jako bardziej oddaloną od włoskich obywateli niż kiedykolwiek wcześniej, a wizerunek Unii i unijnych instytucji wymaga gruntownej odnowy". (oryginał IT)

Obywatel 59: „Wiedza na temat tego, jakie działania Komisja podejmuje, jakie porozumienia zawiera i w jaki sposób wpływają one na obywateli itd., jest sprawą kluczową, a jednak dla wielu osób wciąż bardzo odległą". (oryginał ES)

Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Wnioski i zalecenia

111 Ogólnie rzecz ujmując, Trybunał stwierdził, że ramy konsultacji publicznych przyjęte przez Komisję spełniają wysokie standardy, a respondenci, którzy wzięli udział w ankiecie Trybunału, byli ogólnie zadowoleni z procesu konsultacji. Trybunał rozpoznał jednak pewne obszary, w których ramowe rozwiązania przyjęte przez Komisję mogłyby zostać udoskonalone, jeśli chodzi o monitorowanie i ocenę konsultacji publicznych. W wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa nie przewidziano szczegółowych wskaźników i systematycznej oceny tego, czy w wyniku konsultacji publicznych osiągnięto wszystkie wyznaczone cele (pkt ***24***–***32***).

Zalecenie 1 – Ramowe rozwiązania przyjęte przez Komisję

Do celów monitorowania konsultacji publicznych Komisja powinna udoskonalić wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa przez:

- zdefiniowanie konkretnych wskaźników, które należy monitorować i publikować w odniesieniu do poszczególnych konsultacji publicznych oraz na szczeblu Komisji;
- systematyczną ocenę tego, czy w wyniku konsultacji publicznych osiągane są wszystkie wyznaczone cele.

Termin realizacji: lipiec 2020 r.

112 Ogólnie rzecz ujmując, Trybunał stwierdził, że przygotowanie i realizacja przeprowadzonych przez Komisję konsultacji publicznych poddanych przeglądowi były zadowalające. Rozpoznano jednak pewne obszary, które wymagają poprawy, aby zapewnić obywatelom łatwy i skuteczny udział (pkt ***33***–***34***).

113 Nie we wszystkich konsultacjach publicznych poddanych analizie przez Trybunał Komisja przekazywała informacje z wyprzedzeniem, tak aby pozwolić obywatelom przygotować się do wzięcia udziału. W niektórych przypadkach Komisja nie przygotowała strategii konsultacji lub nie opublikowała takich strategii na ogólnodostępnych stronach internetowych dotyczących konsultacji. Jeśli strategie takie zostały przygotowane, wyznaczano w nich jedynie ogólne cele i nie zamieszczano wyjaśnienia, w jaki sposób konsultacje publiczne uzupełnią inne działania konsultacyjne. W niektórych strategiach konsultacji nie wskazano wszystkich zainteresowanych stron, które były istotne lub potencjalnie zainteresowane udziałem, i nie określono planowanych rozwiązań językowych (pkt ***35***–***50***).

Zalecenie 2 – Strategia konsultacji

Komisja powinna osiągnąć cel, jakim jest udział społeczeństwa w stanowieniu prawa UE, informując w możliwie jak najszerszym zakresie obywateli UE. W tym celu Komisja powinna przygotować i opublikować strategie konsultacji, w których wyjaśniono by:

- jakie z działań konsultacyjnych (np. konsultacje publiczne, konsultacje z partnerami społecznymi, ekspertami, lobbystami, badania Eurobarometr, grupy dyskusyjne, losowo wybrane próby obywateli, wysłuchania publiczne, dialogi obywatelskie lub inne działania) zostaną wykorzystane i jak wybrane działania będą wzajemnie się uzupełniać;

- konkretny cel konsultacji publicznych, ich zamierzone wykorzystanie i języki urzędowe UE, na które zostaną przetłumaczone kwestionariusze i inne dokumenty konsultacyjne (np. informacje podstawowe, plan działania, sprawozdania z wynikami itp.).

Termin realizacji: lipiec 2020 r.

114 Ogólnie wybór i zakres wykorzystywanych metod i kanałów komunikacji (w tym mediów społecznościowych) znacznie różnił się w zależności od poszczególnych dyrekcji generalnych i konsultacji publicznych. W przypadkach o najniższej liczbie odpowiedzi nie korzystano z różnych kanałów komunikacji. Komisja przyznała, że niektóre zainteresowane strony wciąż nie chcą lub nie mogą podjąć współpracy, i uznała niski poziom uczestnictwa za problem. Podejście Komisji do docierania z informacjami do ogółu społeczeństwa ma kluczowe znaczenie dla zaangażowania obywateli, a tym samym zwiększenia uczestnictwa (pkt ***51***–***60***).

Zalecenie 3 – Działania informacyjne

Aby skuteczniej docierać do społeczeństwa z informacjami na temat prowadzonych konsultacji publicznych, Komisja powinna:

- zintensyfikować działania informacyjne i dostosować środki komunikacji z myślą o promowaniu powszechniejszego uczestnictwa w konsultacjach publicznych, w szczególności większej różnorodności potencjalnych uczestników;

- w większym stopniu angażować przedstawicielstwa Komisji w państwach członkowskich, przy jednoczesnym udziale organizacji takich jak Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny lub Komitet Regionów oraz organów krajowych, tak aby rozpowszechniać więcej informacji na temat konsultacji publicznych.

Termin realizacji: lipiec 2020 r.

115 Trybunał stwierdził, że nie wprowadzono jasnych kryteriów klasyfikowania inicjatyw do kategorii „szerokie zainteresowanie społeczne” lub „inne”, co powinno służyć za podstawę do ustalenia, na jakie języki Komisja ma przetłumaczyć kwestionariusze oraz inne kluczowe dokumenty dotyczące konsultacji. W przypadkach gdy kwestionariusze konsultacji publicznych poddanych przeglądowi przez Trybunał zostały przetłumaczone na wszystkie języki UE, średnia liczba otrzymanych danych była wyższa niż wówczas, gdy kwestionariusz był dostępny tylko w języku angielskim. Trybunał stwierdził, że kwestionariusze konsultacji publicznych poddanych analizie nie we wszystkich przypadkach były skierowane do ogółu społeczeństwa, ale dotyczyły raczej specjalistów. Ponadto niektóre kwestionariusze były zbyt długie lub zbyt złożone (pkt ***61***–***72***).

Zalecenie 4 – Rozwiązania językowe i kwestionariusze

Aby umożliwić wszystkim obywatelom uczestniczenie w konsultacjach w sposób łatwy i skuteczny, Komisja powinna:

- wyjaśnić kryteria klasyfikowania poszczególnych inicjatyw do kategorii „szeroki zainteresowanie społeczne” lub „inne”;
- zapewnić, by kwestionariusze i inne kluczowe dokumenty konsultacyjne (takie jak plany działania, strategie konsultacji, sprawozdania podsumowujące i sprawozdania zbiorcze) tłumaczono na wszystkie języki urzędowe w przypadku wszystkich priorytetowych inicjatyw i inicjatyw cieszących się szerokim zainteresowaniem społecznym;
- zapewnić, by podstawą wszystkich konsultacji publicznych był ogólny kwestionariusz skierowany do ogółu społeczeństwa, zgodnie ze standardami określonymi w wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa (odpowiednie, zwięzłe, proste itp.). W razie potrzeby można przygotować dodatkowy zestaw pytań skierowanych do specjalistów.

Termin realizacji: lipiec 2020 r.

116 W ujęciu ogólnym Trybunał stwierdził, że analiza poddanych przeglądowi konsultacji publicznych przeprowadzonych przez Komisję i informacje o nich były zadowalające. Rozpoznano jednak pewne obszary, w których można wprowadzić usprawnienia, jeśli chodzi o przejrzystość i rozliczalność (pkt ***76***–***77***).

117 Kontrole ważności udzielonych odpowiedzi przeprowadzone przez Komisję miały ograniczony zakres, a ponadto Komisja nie zawsze zamieszczała oświadczenia o ochronie prywatności dotyczące sposobu gromadzenia i przetwarzania danych. Trybunał stwierdził również, że analiza i interpretacja danych przez Komisję nie zawsze były jasne, w szczególności jeśli chodzi o niereprezentatywny charakter odpowiedzi, informacje o respondentach w podziale na kategorie zainteresowanych stron i odpowiedzi przesyłane w ramach zorganizowanych kampanii (pkt ***78***–***95***).

Zalecenie 5 – Przetwarzanie i bezpieczeństwo danych

Komisja powinna chronić proces konsultacji publicznych przed manipulowaniem wynikami. W związku z tym powinna stosować wysokie standardy przetwarzania i bezpieczeństwa danych. W szczególności w przypadku wszystkich konsultacji publicznych Komisja powinna:

- systematycznie sprawdzać, czy przedłożone opinie się nie powtarzają i czy nie zostały stworzone sztucznie, a także przekazywać informacje na temat takich kontroli (np. w sprawozdaniu zbiorczym);
- zapewnić spójne traktowanie i interpretację odpowiedzi udzielonych w ramach konsultacji publicznych (np. informacje o kategoriach uczestników i opisy zorganizowanych kampanii).

Termin realizacji: lipiec 2020 r.

118 Trybunał ustalił, że w odniesieniu do konsultacji publicznych poddanych analizie Komisja nie we wszystkich przypadkach przygotowała obowiązkowe sprawozdania zawierające wyniki konsultacji bądź przekazała je na długo po zakończeniu konsultacji. Opublikowanie sprawozdania podsumowującego z konsultacji publicznych zajmowało średnio sześć miesięcy, a sprawozdania zbiorczego z wynikami wszystkich działań konsultacyjnych i wyjaśnieniem, w jaki sposób uwzględniono odpowiedzi respondentów – dziewięć miesięcy (pkt ***96***–***110***).

Zalecenie 6 – informacje zwrotne dla respondentów

Aby zagwarantować, że proces konsultacji publicznych jest możliwie jak najbardziej przejrzysty, Komisja powinna terminowo przekazywać uczestnikom informacje zwrotne na temat wyników konsultacji.

Termin realizacji: lipiec 2020 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczy Lazaros S. Lazarou, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 16 lipca 2019 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załączniki

Załącznik I — Konsultacje publiczne Komisji, które Trybunał poddał przeglądowi

Nr	Dyrekcja generalna	Tytuł	Rok	Rodzaj konsultacji publicznych	Wniosek ustawodawczy
KP-1	**SG**	**Wniosek dotyczący obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości**	2016	Przegląd / zmiana porozumienia międzyinstytucjo-nalnego	-
KP-2	**SG**	**Europejska inicjatywa obywatelska**	2017	Przegląd / zmiana inicjatywy	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
KP-3	**AGRI**	**Modernizacja i uproszczenie wspólnej polityki rolnej**	2017	Nowa inicjatywa	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
KP-4	**AGRI**	**Inicjatywa na rzecz poprawy funkcjonowania łańcucha dostaw żywności**	2017	Nowa inicjatywa	Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
KP-5	**EAC**	**Ocena współpracy w dziedzinie polityki młodzieżowej w UE**	2016	Ocena śródokresowa	-
KP-6	**EAC**	**Europejski Korpus Solidarności**	2017	Nowa inicjatywa	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
KP-7	**EAC**	**Przegląd zalecenia w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie z 2016 r.**	2017	Przegląd / zmiana inicjatywy	Wniosek dotyczący zalecenia Rady

KP-8	**EAC**	**Ocena śródokresowa programu „Erasmus+”**	2017	Ocena śródokresowa	-
KP-9	**EAC**	**Zalecenie w sprawie promowania włączenia społecznego i wspólnych wartości poprzez uczenie się formalne i pozaformalne**	2017	Nowa inicjatywa	Wniosek dotyczący zalecenia Rady
KP-10	**HOME**	**Walka z przemytem migrantów – czy prawodawstwo UE jest odpowiednie w stosunku do założonego celu?**	2016	Program REFIT	-
KP-11	**HOME**	**Ocena z 2016 r. strategii antynarkotykowej UE i realizacji planu działania UE w zakresie środków odurzających**	2016	Ocena	-
KP-12	**HOME**	**Działania Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców w latach 2011–2013**	2016	Ocena	-
KP-13	**HOME**	**Zapobieganie i walka z przestępczością (ISEC) 2007–2013**	2016	Ocena	-
KP-14	**HOME**	**Zwalczanie fałszerstw i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi**	2017	Nowa inicjatywa	Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
KP-15	**HOME**	**Legalna migracja obywateli spoza UE**	2017	Program REFIT	-
KP-16	**HOME**	**Interoperacyjność systemów informacyjnych UE w zakresie granic i bezpieczeństwa**	2017	Nowa inicjatywa	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

KP-17	**MOVE**	**Przegląd dyrektywy 1999/62/WE (w sprawie eurowiniety) ze zmianami w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów dróg przez pojazdy ciężarowe**	2016	Przegląd / zmiana inicjatywy + ocena	Wniosek dotyczący dyrektywy Rady
KP-18	**MOVE**	**Przegląd dyrektywy 2004/52/WE i decyzji 2009/750/WE w sprawie europejskiej usługi opłaty elektronicznej**	2016	Ocena	Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady oraz projekt decyzji Komisji
KP-19	**MOVE**	**Przegląd dyrektywy w sprawie portowych urządzeń odbiorczych (2000/59/WE)**	2016	Przegląd / zmiana inicjatywy	Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
KP-20	**MOVE**	**Ocena rozporządzenia (WE) nr 392/2009 w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków**	2016	Ocena	-
KP-21	**MOVE**	**Przegląd dyrektywy 2006/1/WE w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych w celu przewozu drogowego rzeczy**	2016	Przegląd / zmiana inicjatywy	Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
KP-22	**MOVE**	**Wzmocnienie przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego**	2016	Przegląd / zmiana inicjatywy i ocena	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Wniosek dotyczący dyrektywy

					Parlamentu Europejskiego i Rady
KP-23	**MOVE**	**Ocena śródokresowa instrumentu „Łącząc Europę”**	2016	Ocena	-
KP-24	**MOVE**	**Przegląd dyrektywy w sprawie ekologicznie czystych pojazdów**	2016	Przegląd / zmiana inicjatywy	Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
KP-25	**MOVE**	**Rozporządzenie w sprawie unijnego wykazu bezpieczeństwa lotniczego („czarnej listy linii lotniczych”)**	2017	Ocena	-
KP-26	**MOVE**	**Ustalenia dotyczące czasu letniego**	2018	Przegląd / zmiana inicjatywy	Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Załącznik II — Grupa ekspertów

Imię i nazwisko	Tytuł	Organizacja
Christiane Arndt-Bascle	Kierownik programu w Dyrekcji Zarządzania Publicznego	**OECD**
Galina Biedenbach	Profesor nadzwyczajny w dziedzinie zarządzania przedsiębiorstwem	**Szkoła Handlu, Ekonomii i Statystyki, Uniwersytet w Umeå**
Luis Bouza	Adiunkt nauk politycznych i profesor wizytujący w Kolegium Europejskim i na uniwersytecie Paris 1 Panthéon-Sorbonne	**Uniwersytet Autonomiczny w Madrycie**
Emanuela Bozzini	Wykładowca na Wydziale Socjologii i Badań Społecznych	**Uniwersytet w Trydencie**
Yves Dejaeghere	Profesor wizytujący i koordynator G1000 Organisation	**Uniwersytet w Antwerpii**
Raphaël Kies	Pracownik naukowy, nauki polityczne	**Uniwersytet w Luksemburgu**
Elisa Lironi	Kierownik wyższego szczebla ds. demokracji europejskiej	**European Citizen Action Service (ECAS)**
Beatriz Pérez de las Heras	Profesor prawa Unii Europejskiej w Katedrze Integracji Europejskiej im. Jeana Monneta	**Wydział Prawa, Uniwersytet Deusto**
Anna Renkamp	Kierownik projektu wyższego szczebla Program Future of Democracy	**Bertelsmann Stiftung**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik III — Badanie dotyczące postrzegania

Podejście

Trybunał przeprowadził ankietę wśród 16 007 obywateli i zainteresowanych stron, którzy wzięli udział w 15 spośród ogólnej liczby 26 konsultacji publicznych ujętych w próbie. Otrzymano 2 224 odpowiedzi. Pozostałych 11 konsultacji publicznych w próbie nie uwzględniono w ankiecie z powodów operacyjnych lub praktycznych, np. oświadczeń o ochronie prywatności z krótkim okresem przechowywania wynoszącym tylko jeden rok dla danych osobowych, braku ważnych adresów poczty elektronicznej do kontaktu z uczestnikami i ze względu na ograniczenia czasowe.

Jeśli chodzi o 15 konsultacji publicznych objętych ankietą Trybunału, do udziału zaproszono jedynie tych uczestników, którzy zgodzili się na ujawnienie ich nazwisk i opinii na stronie internetowej Komisji. Trybunał przygotował ankietę i jej treść (w tym kwestionariusz), ale techniczne przetwarzanie danych przeprowadzono w Komisji, ponieważ Komisja nie przekazała Trybunałowi żadnych danych osobowych, powołując się przy tym na własną interpretację zasad dotyczących ochrony danych.

Z 15 konsultacji publicznych uwzględnionych w ankiecie cztery przeprowadzono w 2017 r., a 11 – w 2016 r. W przypadkach, w których respondenci oświadczyli, że nie przypominają sobie, aby brali udział w którejkolwiek z wymienionych 15 konsultacji publicznych, a jednocześnie przekazywali sugestie dotyczące ulepszeń, nie proszono ich o ocenę poziomu zadowolenia. Spośród 2 224 respondentów 809 (36%) zadeklarowało: „Nie przypominam sobie, abym brał udział w powyższych [wymienionych] konsultacjach publicznych”. Ogólny poziom zadowolenia obliczono w związku z tym na podstawie 1 415 opinii.

Zespół kontrolny przeanalizował różne wyniki – które nie są statystycznie reprezentatywne – uwzględniając liczbę respondentów biorących udział w ankiecie, możliwe rozbieżności między konsultacjami publicznymi w 2016 r. i 2017 r. oraz możliwe różnice w postrzeganiu konsultacji publicznych ze znaczną i z małą liczbą uczestników. We wszystkich przypadkach poziom zadowolenia jest podobny i waha się w przedziale od 64,8% do 69,4%.

Wyniki badania ankietowego na temat postrzegania przez uczestników konsultacji publicznych organizowanych przez Komisję Europejską

Przygotowanie konsultacji publicznych:	Zadowolenie
Język, w którym przeprowadzono konsultacje	82%
Dostępne informacje na temat zakresu i celu konsultacji publicznych	75%
Dokumenty informacyjne, linki i inne dokumenty referencyjne, które zostały udostępnione	60%

Udział w konsultacjach publicznych:	Zadowolenie
Czas trwania konsultacji publicznych (okres – liczba tygodni – przez który można było wypełnić kwestionariusz na stronie internetowej Komisji Europejskiej)	79%
Długość kwestionariusza do wypełnienia w ramach konsultacji publicznych	80%
Prosty i przejrzysty sposób formułowania pytań zadanych w ramach konsultacji publicznych	69%
Liczba pytań otwartych z miejscem na wyrażenie własnej opinii i przekazanie szczegółowych uwag	76%

Informacje o wynikach konsultacji publicznych	Zadowolenie
Sprawozdanie podsumowujące zawierające skrótowe omówienie wszystkich otrzymanych odpowiedzi	41%
Sprawozdanie zbiorcze zawierające informacje na temat sposobu wykorzystania otrzymanych odpowiedzi	38%
Dostępne informacje na temat odnośnego wniosku ustawodawczego	38%

Na ile zgadzają się Państwo z następującymi stwierdzeniami?	Stopień wyrażonej zgody
Strategie polityczne i prawo unijne są opracowywane w przejrzysty sposób	37%
Strategie polityczne i prawo unijne są opracowywane w oparciu o konkretne fakty i dane, z uwzględnieniem opinii obywateli i zainteresowanych stron	33%
Obywatele i inne zainteresowane strony mogą wnosić swój wkład na wszystkich etapach przygotowywania strategii politycznych i prawa	40%
Komisja Europejska uwzględnia opinię obywateli i innych zainteresowanych stron	33%
Przeprowadzanie konsultacji publicznych we wszystkich 24 językach urzędowych UE jest istotne	92%

Źródło: ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Szczegółowe dane statystyczne

1. Ile razy uczestniczyli Państwo w konsultacjach publicznych zorganizowanych przez Komisję Europejską w ciągu trzech minionych lat, tj. w 2016, 2017 i 2018 r.?

	Wskaźnik	odpowiedzi
Jeden raz	1 318	59,26%
Dwa lub trzy razy	695	31,25%
Ponad trzy razy	211	9,49%

2. W jakim charakterze udzielali Państwo odpowiedzi?

	Wskaźnik	odpowiedzi
Jako osoba fizyczna, w swoim własnym imieniu	1 505	67,67%
W ramach pełnionych obowiązków zawodowych lub w imieniu organizacji	372	16,73%
Z obu tych perspektyw	347	15,6%

3. W jaki sposób dowiedzieli się Państwo o konsultacjach publicznych prowadzonych przez Komisję Europejską?

	Wskaźnik	odpowiedzi
Ze strony internetowej Komisji Europejskiej	374	16,82%
Przez kanały komunikacyjne Komisji w mediach społecznościowych	295	13,26%
Za pośrednictwem organizacji społeczeństwa obywatelskiego (organizacji pozarządowych, związków zawodowych, związków rolników itp.)	1 058	47,57%
Za pośrednictwem władz krajowych	85	3,82%
Za pośrednictwem władz regionalnych lub lokalnych	59	2,65%
Od kolegi z pracy / znajomego	200	8,99%
Od pracodawcy	39	1,75%
Z serwisów informacyjnych lub artykułów (w internecie lub poza nim)	655	29,45%
Inne	143	6,43%

4. Dlaczego zdecydowali się Państwo wziąć udział?

	Wskaźnik	odpowiedzi
Interesował mnie ich temat	1 237	55,62%
Chciałem/am mieć wpływ na wynik prac legislacyjnych	1 295	58,23%
Uważam udział w konsultacjach publicznych za obywatelski obowiązek	1 085	48,79%
Chciałem/am podzielić się wiedzą fachową	392	17,63%
Wynik prac legislacyjnych bezpośrednio mnie dotyczył	295	13,26%
Zostałem/am poproszony/a o udział z uwagi na pełnione obowiązki zawodowe	158	7,1%
Inne	31	1,39%

5. Z poniższych konsultacji publicznych przeprowadzonych przez Komisję Europejską w latach 2016-2017 i przedstawionych w porządku chronologicznym proszę wybrać ostatnie konsultacje, w których Państwo uczestniczyli.

	Wskaźnik	odpowiedzi
Łańcuch żywnościowy (16.8.2017 – 7.11.2017)	159	7,15%
Rozporządzenie w sprawie unijnego wykazu bezpieczeństwa lotniczego („czarnej listy linii lotniczych") (11.8.2017 – 7.11.2017)	7	0,31%
Europejska inicjatywa obywatelska (24.5.2017 – 16.8.2017)	372	16,73%
Modernizacja i uproszczenie wspólnej polityki rolnej (WPR) (2.2.2017 –2.5.2017)	661	29,72%
Przegląd dyrektywy w sprawie czystych ekologicznie pojazdów (19.12.2016 – 24.3.2017)	19	0,85%
Ocena śródokresowa wdrażania instrumentu „Łącząc Europę" (28.11.2016 – 27.2.2017)	11	0,49%
Wzmocnienie przepisów socjalnych w zakresie transportu drogowego (5.9.2016 – 11.12.2016)	32	1,44%
Odpowiedzialność przewoźników pasażerskich na morzu z tytułu wypadków (29.7.2016 – 31.10.2016)	0	0%
Ocena współpracy w zakresie polityki dotyczącej młodzieży w UE (18.7.2016 – 16.10.2016)	14	0,63%
Zmiana dyrektywy w sprawie portowych urządzeń odbiorczych (2000/59/WE) (13.7.2016 – 16.10.2016)	3	0,13%
Europejska usługa opłaty elektronicznej (8.7.2016 – 2.10.2016)	6	0,27%
Przegląd dyrektywy 1999/62/WE (w sprawie eurowiniety) (8.7.2016 – 2.10.2016)	5	0,22%
Działania w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców 2011–2013 (10.5.2016 – 9.8.2016)	25	1,12%
Wniosek w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości (1.3.2016 – 1.6.2016)	86	3,87%
Ocena strategii antynarkotykowej UE i planu działania w zakresie środków odurzających (15.2.2016 – 31.5.2016)	15	0,67%
Nie przypominam sobie, abym brał/a udział w powyższych konsultacjach publicznych	809	36,38%

6. Jakie było Państwa ogólne wrażenie z przebiegu tych konsultacji publicznych?

	Wskaźnik	odpowiedzi
Byłem zadowolony / byłam zadowolona	327	23,11%
Byłem raczej zadowolony / byłam raczej zadowolona	600	42,4%
Byłem raczej niezadowolony / byłam raczej niezadowolona	190	13,43%

Byłem niezadowolony / byłam niezadowolona	112	7,92%
Nie wiem / Nie mam zdania	186	13,14%

8.1. Przygotowanie konsultacji publicznych – 1) Język, w którym przeprowadzono konsultacje

	Wskaźnik	odpowiedzi
Byłem zadowolony / byłam zadowolona	754	53,29%
Byłem raczej zadowolony / byłam raczej zadowolona	410	28,98%
Byłem raczej niezadowolony / byłam raczej niezadowolona	124	8,76%
Byłem niezadowolony / byłam niezadowolona	50	3,53%
Nie wiem / Nie mam zdania / Nie dotyczy	77	5,44%

8.1. Przygotowanie konsultacji publicznych – 2) Dostępne informacje na temat zakresu i celu konsultacji publicznych

	Wskaźnik	odpowiedzi
Byłem zadowolony / byłam zadowolona	456	32,23%
Byłem raczej zadowolony / byłam raczej zadowolona	600	42,4%
Byłem raczej niezadowolony / byłam raczej niezadowolona	193	13,64%
Byłem niezadowolony / byłam niezadowolona	79	5,58%
Nie wiem / Nie mam zdania / Nie dotyczy	87	6,15%

8.1. Przygotowanie konsultacji publicznych – 3) Dokumenty informacyjne, linki i inne dokumenty referencyjne, które zostały udostępnione

	Wskaźnik	odpowiedzi
Byłem zadowolony / byłam zadowolona	330	23,32%
Byłem raczej zadowolony / byłam raczej zadowolona	520	36,75%
Byłem raczej niezadowolony / byłam raczej niezadowolona	252	17,81%
Byłem niezadowolony / byłam niezadowolona	90	6,36%
Nie wiem / Nie mam zdania / Nie dotyczy	223	15,76%

8.2. Udział w konsultacjach publicznych – 1) Czas trwania konsultacji publicznych (okres – liczba tygodni – przez który można było wypełnić kwestionariusz na stronie internetowej Komisji Europejskiej)

	Wskaźnik	odpowiedzi
Byłem zadowolony / byłam zadowolona	620	43,82%
Byłem raczej zadowolony / byłam raczej zadowolona	495	34,98%
Byłem raczej niezadowolony / byłam raczej niezadowolona	85	6,01%
Byłem niezadowolony / byłam niezadowolona	43	3,04%
Nie wiem / Nie mam zdania / Nie dotyczy	172	12,16%

8.2. Udział w konsultacjach publicznych – 2) Długość kwestionariusza

	Wskaźnik	odpowiedzi
Byłem zadowolony / byłam zadowolona	482	34,06%
Byłem raczej zadowolony / byłam raczej zadowolona	646	45,65%
Byłem raczej niezadowolony / byłam raczej niezadowolona	170	12,01%
Byłem niezadowolony / byłam niezadowolona	42	2,97%
Nie wiem / Nie mam zdania / Nie dotyczy	75	5,3%

8.2. Udział w konsultacjach publicznych – 3) Prosty i przejrzysty sposób formułowania pytań zadanych w ramach konsultacji publicznych

	Wskaźnik	odpowiedzi
Byłem zadowolony / byłam zadowolona	403	28,48%
Byłem raczej zadowolony / byłam raczej zadowolona	577	40,78%
Byłem raczej niezadowolony / byłam raczej niezadowolona	261	18,45%
Byłem niezadowolony / byłam niezadowolona	118	8,34%
Nie wiem / Nie mam zdania / Nie dotyczy	56	3,96%

8.2. Udział w konsultacjach publicznych – 4) Liczba pytań otwartych z miejscem na wyrażenie własnej opinii i przekazanie szczegółowych uwag

	Wskaźnik	odpowiedzi
Byłem zadowolony / byłam zadowolona	465	32,86%
Byłem raczej zadowolony / byłam raczej zadowolona	606	42,83%
Byłem raczej niezadowolony / byłam raczej niezadowolona	137	9,68%
Byłem niezadowolony / byłam niezadowolona	55	3,89%
Nie wiem / Nie mam zdania / Nie dotyczy	152	10,74%

8.3. Informacje o wynikach konsultacji publicznych – 1) Sprawozdanie podsumowujące zawierające skrótowe omówienie wszystkich otrzymanych odpowiedzi

	Wskaźnik	odpowiedzi
Byłem zadowolony / byłam zadowolona	220	15,55%
Byłem raczej zadowolony / byłam raczej zadowolona	359	25,37%
Byłem raczej niezadowolony / byłam raczej niezadowolona	239	16,89%
Byłem niezadowolony / byłam niezadowolona	197	13,92%
Nie wiem / Nie mam zdania / Nie dotyczy	400	28,27%

8.3. Informacje o wynikach konsultacji publicznych – 2) Sprawozdanie zbiorcze zawierające informacje na temat sposobu wykorzystania otrzymanych odpowiedzi

	Wskaźnik	odpowiedzi
Byłem zadowolony / byłam zadowolona	205	14,49%
Byłem raczej zadowolony / byłam raczej zadowolona	328	23,18%
Byłem raczej niezadowolony / byłam raczej niezadowolona	248	17,53%
Byłem niezadowolony / byłam niezadowolona	231	16,33%
Nie wiem / Nie mam zdania / Nie dotyczy	403	28,48%

8.3. Informacje o wynikach konsultacji publicznych – 3) Dostępne informacje dotyczące powiązanego wniosku ustawodawczego

	Wskaźnik	odpowiedzi
Byłem zadowolony / byłam zadowolona	193	13,64%
Byłem raczej zadowolony / byłam raczej zadowolona	342	24,17%
Byłem raczej niezadowolony / byłam raczej niezadowolona	286	20,21%
Byłem niezadowolony / byłam niezadowolona	226	15,97%
Nie wiem / Nie mam zdania / Nie dotyczy	368	26,01%

9. Na ile zgadzają się Państwo z następującymi stwierdzeniami? 1) Strategie polityczne i prawo unijne są opracowywane w przejrzysty sposób

	Wskaźnik	odpowiedzi
Zgadzam się	176	7,91%
Raczej się zgadzam	589	26,48%
Raczej się nie zgadzam	749	33,68%
Nie zgadzam się	617	27,74%
Nie wiem / Nie mam zdania	93	4,18%

9. Na ile zgadzają się Państwo z następującymi stwierdzeniami? 2) Strategie polityczne i prawo unijne są opracowywane w oparciu o konkretne fakty i dane, z uwzględnieniem opinii obywateli i zainteresowanych stron

	Wskaźnik	odpowiedzi
Zgadzam się	157	7,06%
Raczej się zgadzam	568	25,54%
Raczej się nie zgadzam	727	32,69%
Nie zgadzam się	648	29,14%
Nie wiem / Nie mam zdania	124	5,58%

9. Na ile zgadzają się Państwo z następującymi stwierdzeniami? 3) Obywatele i inne zainteresowane strony mogą wnosić swój wkład na wszystkich etapach przygotowywania strategii politycznych i prawa

	Wskaźnik	odpowiedzi
Zgadzam się	246	11,06%
Raczej się zgadzam	619	27,83%
Raczej się nie zgadzam	735	33,05%
Nie zgadzam się	498	22,39%
Nie wiem / Nie mam zdania	126	5,67%

9. Na ile zgadzają się Państwo z następującymi stwierdzeniami? 4) Komisja Europejska uwzględnia opinię obywateli i innych zainteresowanych stron

	Wskaźnik	odpowiedzi
Zgadzam się	175	7,87%
Raczej się zgadzam	540	24,28%
Raczej się nie zgadzam	720	32,37%
Nie zgadzam się	619	27,83%
Nie wiem / Nie mam zdania	170	7,64%

9. Na ile zgadzają się Państwo z następującymi stwierdzeniami? 5) Przeprowadzanie konsultacji publicznych we wszystkich 24 językach urzędowych UE jest istotne

	Wskaźnik	odpowiedzi
Zgadzam się	1 648	74,1%
Raczej się zgadzam	381	17,13%
Raczej się nie zgadzam	72	3,24%
Nie zgadzam się	56	2,52%
Nie wiem / Nie mam zdania	67	3,01%

Załącznik IV — Tłumaczenie odpowiedzi respondentów

Obywatel 1: „Die Möglichkeit, außerhalb von Wahlen meine Meinung mitzuteilen und diese in die Gestaltung Europas einzubringen". (DE) / „Możliwość podzielenia się moją opinią przy innej okazji niż w trakcie wyborów i tym samym przyczynienie się do kształtowania Europy". (PL)

Obywatel 2: „La possibilità di poter esprimere un'opinione direttamente senza intermediari". (IT) / „Możliwość wyrażenia własnego zdania bez żadnych pośredników". (PL)

Obywatel 3: „Iespēja izteikt savas domas un vēlmes kā ražojošam lauksaimniekam". (LV) / „Możliwość podzielenia się przemyśleniami i potrzebami z mojego punktu widzenia jako rolnika". (PL)

Obywatel 5: „[…] Dass er überhaupt stattfindet. Ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Demokratisierung der EU". (DE) / „[…] Cieszy mnie, że są w ogóle organizowane. To ważny krok na drodze do demokratyzacji UE". (PL)

Obywatel 6: „Me parece interesante este tipo de consultas siempre que su resultado se utilice para tomar decisiones. Para que al ciudadano no se le deje solamente para las consultas electorales. Es necesario avanzar hacia formas de democracia directa. La democracia representativa nos está llevando al desinterés, cada vez que se nos convoca aumenta la abstención. Me parece grave". (ES) / „Ten rodzaj konsultacji wydaje mi się interesujący, pod warunkiem że wyniki wykorzystuje się przy podejmowaniu decyzji. Konsultacje z obywatelami nie powinny polegać wyłącznie na przeprowadzaniu wyborów. Konieczne są działania na rzecz demokracji bezpośredniej. Demokracja przedstawicielska sprawia, że wszyscy stopniowo tracimy zainteresowanie. Za każdym razem, gdy mamy iść głosować, coraz więcej ludzi zostaje w domu. Uważam, że to poważny problem". (PL)

Obywatel 9: „To da se traži mišljenje i nas 'običnih' građana i malih subjekata". (HR) / „Fakt, że zwrócono się o opinię do »zwykłych« obywateli i małych przedsiębiorstw". (PL)

Obywatel 10: „Difficulté à savoir à quoi elle va servir CONCRÈTEMENT". (FR) / „Trudno powiedzieć, jak zostaną one wykorzystane W PRAKTYCE". (PL)

Obywatel 11: „Es hat den Eindruck einer reinen Alibibefragung hinterlassen". (DE) / „Odnosi się wrażenie, że ankietę zorganizowano jedynie dla zachowania formalności". (PL)

Obywatel 12: „[…] c'est JUSTE une consultation qui semble pro forma et pas encore un réel exercice de démocratie participative, hélas… Pourtant, voilà une occasion de réenchanter le rêve et le projet européen, non? Sinon, le fossé entre citoyen et eurocrate ne cessera de s'agrandir, ce qui sera tout bénéfice pour les eurosceptiques et autres national-populistes". (FR) / „[…] odnosi się wrażenie, że te konsultacje sprowadzają się JEDYNIE do formalności i niestety nie są jeszcze aktem autentycznej demokracji uczestniczącej… Jest to jednak z pewnością okazja, by tchnąć nowe życie w marzenie o Europie i projekt europejski. W przeciwnym razie przepaść między obywatelami a eurokratami będzie nadal rosła, co przyniesie korzyści jedynie eurosceptykom i innym populistom". (PL)

Obywatel 13: „[…] При това положение, какъв е смисълът да си губим времето да участваме с тези консултации?" (BG) / „[…] W tej sytuacji jaki sens ma marnowanie naszego czasu na uczestnictwo w tych konsultacjach?" (PL)

Obywatel 14: „[…] não tive perceção da utilidade da participação". (PT) / „[…] nie widzę wielkiego sensu w uczestniczeniu". (PL)

Obywatel 17: „[…] De EU is er niet voor de gewone Europese burger". (NL) / „[…] UE nie służy zwykłym obywatelom". (PL)

Obywatel 19: „Misschien is het wenselijk dat de raadplegingen beter bekend zouden zijn bij het grote publiek. Indien men geen lid is van een ngo of andere organisatie heeft men er dikwijls geen weet van". (NL) / „Być może konsultacje należałoby szerzej promować wśród obywateli. Często, jeśli nie jest się członkiem organizacji pozarządowej lub innego rodzaju organizacji, po prostu się o nich nie wie". (PL)

Obywatel 20: „[…] gdyby nie organizacje i fundacje, to nigdy bym się nie wypowiedziała na żaden temat, bo nic do mnie nie dociera, żadna ankieta". (PL)

Obywatel 21: „Ich würde mir wünschen in meiner Tageszeitung über aktuelle Themen der Europäischen Kommission lesen zu können. Auch Hinweise in Funk, Fernsehen und Presse auf aktuelle Umfragen fände ich gut". (DE) / „Chciałbym móc przeczytać w gazecie, którą kupuję na co dzień, o tematach, którymi zajmuje się obecnie Komisja Europejska. Chciałbym również, by w radio, telewizji i prasie omawiano bieżące badania ankietowe". (PL)

Obywatel 22: „J'ai découvert les consultations publiques UE par Facebook alors que j'ai 31 ans. Je trouve ça dommage qu'à l'école ou par un autre moyen on ne nous parle pas de son fonctionnement. Il faudrait plus de communication sur l'UE et ses lois à venir." (FR) / „O unijnych konsultacjach publicznych dowiedziałem się z Facebooka i to dopiero w wieku 31 lat. Moim zdaniem to szkoda, że nie uczy się nas takich rzeczy

w szkole lub gdzie indziej. Należy przekazywać więcej informacji na temat UE i przyszłych przepisów unijnych". (PL)

Obywatel 23: „Αποστολή newsletter σε emails των πολιτών για τις πολιτικές που οι πολίτες δηλώνουν ότι τους ενδιαφέρουν". (GR) / „Dobrze byłoby wysyłać ludziom pocztą elektroniczną newslettery na temat kwestii politycznych, którymi wyrazili zainteresowanie". (PL)

Obywatel 24: „Určitě, je kromě elektronického oslovení občanů důležitá i veřejná kampaň, aby se zúčastnilo maximum zainteresovaných občanů". (CZ) / „Obok kontaktowania się z obywatelami drogą elektroniczną z pewnością istotne są również kampanie społeczne, tak aby w działania zaangażować obywateli, którzy są najbardziej zainteresowani". (PL)

Obywatel 25: „Enemmän tietoa näistä kyselyistä eri paikkoihin! Olisi esimerkiksi hyvä, jos nämä kyselyt ja Eu:n laajuiset kansalaisaloitteet olisivat nähtävissä samalla sivustolla, jossa Suomen kansalais- ja kuntalaisaloitteet ovat". (FI) / „Potrzeba więcej informacji na temat tych ankiet i to w różnych miejscach! Przykładowo, byłoby dobrze, gdyby te ankiety, podobnie jak ogólnounijne inicjatywy obywatelskie, prezentowano na tej samej stronie internetowej, gdzie informuje się o inicjatywach obywatelskich i gminnych w Finlandii". (PL)

Obywatel 27: „[…] escaso entusiasmo e implicación de los Gobiernos en estos procesos". (ES) / „Rządy wykazują niewielki entuzjazm i niewielkie zaangażowanie w te procesy". (PL)

Obywatel 28: „De betrokkenheid met nationale parlementen is naar mijn idee te gering". (NL) / „Uważam, że parlamenty narodowe są zaangażowane w zbyt małym stopniu". (PL)

Obywatel 30: „Obige Dokumente lagen meist nur fremdsprachlich vor. Da solch bürokratische Sprache schon auf Deutsch oft sehr kompliziert ist, ist es dann völlig vorbei!" (DE) / „Powyższe dokumenty są dostępne głównie w językach obcych. Ten język biurokracji jest trudny do zrozumienia nawet po niemiecku, a w przypadku języków obcych nie ma w ogóle o czym mówić!" (PL)

Obywatel 31: „Limbajul greoi, jargonul administrativ, textele trebuie curăţate şi traduse în limbajul uzual al unei populaţii mediu educate". (RO) / „Zawiły język i żargon administracyjny – takie dokumenty powinny być bardziej przystępne. Należy przełożyć je w taki sposób, żeby mogli je zrozumieć ludzie bez szczególnego wykształcenia". (PL)

Obywatel 32: „I en ny undersøgelse som jeg skal besvare bør spørgsmålene stilles på mit modersmål: dansk. Og formuleringen bør være lettere at forstå, da det ikke er alle

som er uddannet på universitets niveau". (DK) / „W nowej ankiecie, na którą mam udzielić odpowiedzi, pytania powinny być sformułowane w moim języku ojczystym – duńskim. Należy też sformułować je w bardziej przystępny sposób. Nie każdy ma wykształcenie wyższe". (PL)

Obywatel 34: „Certaines questions difficiles pour des citoyens qui ne sont pas spécialistes de la politique en question - accessibilité des questions pas toujours bonne". (FR) / „Niektóre pytania sprawiają trudności niespecjalistom niezaznajomionym z danym obszarem polityki – pytania nie zawsze są przystępne". (PL)

Obywatel 35: „[…] As medidas necessitam ser ajustadas aos povos a que são dirigidas" (PT) / „[…] Środki należy dostosować do osób, dla których są przeznaczone". (PL)

Obywatel 36: „e-Dostopnost za mlade NAJBOLJNAJMANJ - izključenost starejših, ki niso digitalizirani". (SL) / „Są przystępne dla ludzi młodych, ale nie dla osób starszych, które nie są tak obyte z technologiami cyfrowymi". (PL)

Obywatel 38: „Empfand ich die Zielsetzung der Fragen nicht immer eindeutig, insofern war es extrem wichtig daß es zusätzliche Kommentarfelder gab, bei denen man die eigene Antwort ausführlicher erläutern konnte". (DE) / „Miałem poczucie, że cel pytań nie zawsze był jasny, dlatego niezwykle ważne było to, że przewidziano dodatkowe miejsce na uwagi, gdzie można było bardziej szczegółowo wyjaśnić odpowiedź". (PL)

Obywatel 39: „[…] möjligheten att lämna fria synpunkter och bifoga material" (SE) / „[…] możliwość swobodnego wyrażenia uwag i załączenia dodatkowych materiałów". (PL)

Obywatel 41: „Une consultation particulière avec la forte participation de campagnes de réponses (living land et syndicats agricoles), la Commission européenne a peu communiqué sur les méthodes utilisées pour traiter ces données à part". (FR) / „W przypadku konkretnych konsultacji ze znacznym udziałem zorganizowanych kampanii (kampanii »Living Land« i związków zawodowych rolników) Komisja Europejska przedstawiła bardzo niewiele informacji na temat metod, jakie wykorzystała, by przetwarzać te dane osobno". (PL)

Obywatel 43: „On ne sait pas comment les résultats seront exploités: Comment sont analysées les réponses, quelle pondération leur donne-t-on? Comment les résultats sont ils ensuite utilisés pour construire des propositions politiques (si ils doivent servir à cela)?" (FR) / „Nie wiemy, w jaki sposób wyniki zostaną wykorzystane – w jaki sposób odpowiedzi zostaną przeanalizowane i jakie zostanie im nadane znaczenie? W jaki sposób wyniki te wykorzystuje się następnie przy sporządzeniu wniosków ustawodawczych (jeśli mają służyć do tego celu)?" (PL)

Obywatel 45: „La UE está mediatizada por lobbys empresariales. No busca el bienestar de la población". (ES) / „Unią sterują korporacyjni lobbyści. Jej celem nie jest dobrobyt zwykłych obywateli". (PL)

Obywatel 46: „Le fonctionnement actuel n'est pas du tout démocratique et les lobbys semblent faire la loi, pas les peuples, ce qui est absolument néfaste. La Commission non élue décide de tout, on peut se demander à quoi servent nos élus à part nous coûter très cher. Le social est le grand oublié, cette Union européenne n'est là que pour servir les intérêts des grands groupes et de la Finance au détriment des peuples". (FR) / „Unia działa obecnie w sposób całkowicie niedemokratyczny, a grupy lobbystów zdają się mieć większą władzę niż społeczeństwa. Wszyscy na tym tracimy. Wszystkie decyzje podejmuje niewybrana demokratycznie Komisja i można zadać sobie pytanie, czym zajmują się wszyscy ci urzędnicy wybrani w wyborach, oprócz tego, że kosztują społeczeństwo fortunę. Wiele na tym traci polityka społeczna, bo UE służy jedynie interesom dużych korporacji i banków, kosztem zwykłych ludzi". (PL)

Obywatel 47: „Nie wiem, jaki wynik, bo nic nie wiadomo". (PL)

Obywatel 48: „Nem tapasztaltam, hogy a véleményeket összegezték volna.
A konzultáció eredményéről semmit nem tudni". (HU) / „Nie otrzymałem podsumowania zebranych opinii. Wynik konsultacji jest nieznany". (PL)

Obywatel 49: „Ich hätte erwartet mal ein Update per email zu bekommen, wo ich Status und Ergebnisse denn verfolgen könnte". (DE) / „Oczekiwałbym, że dostanę aktualne informacje pocztą elektroniczną, tak żebym na bieżąco mógł śledzić rozwój sytuacji i wyniki". (PL)

Obywatel 51: „[…] l'absence d'infos, accompagnements, suites… données après la participation à l'enquête: pas de panels citoyens pour débattre de la pertinence de nos idées et propositions et surtout de pouvoir exposer et expliciter nos idées et propositions". (FR) / „[…] Brak informacji czy jakichkolwiek dalszych działań po wzięciu udziału w ankiecie – brak było paneli obywatelskich, w ramach których można by omówić adekwatność naszych pomysłów i propozycji i przede wszystkim móc je zaprezentować i objaśnić". (PL)

Obywatel 52: „Non vi è stato un seguito comunicato direttamente. Occorre avere molto tempo per cercare sempre le notizie di proprio interesse. Sarebbe bello restare informati via mail dopo la partecipazione, eventualmente con un opzione per non esserlo più (opt-out)". (IT) / „Po ankiecie nie przekazano bezpośrednio żadnych dalszych informacji. Trzeba mieć dużo wolnego czasu, by wyszukać wiadomości, które nas interesują. Byłoby dobrze, gdyby po wypełnieniu ankiety uczestnicy byli na bieżąco

informowani pocztą elektroniczną, przy czym powinni móc zrezygnować z otrzymywania takich informacji". (PL)

Obywatel 53: „Nemám zpětnou vazbu k prováděnému šetření". (CZ) / „Nie dostałem żadnych informacji zwrotnych na temat badania ankietowego". (PL)

Obywatel 56: „Comisia Europeană trebuie să fie echilibrată în abordarea problematicilor, încercând să afle de la cetăţeni şi îngrijorările sau criticile, nu numai o perspectivă pozitivă, optimistă, indusă de întrebările provenite de la CE". (RO) / „Próbując rozwiązać określone problemy, Komisja powinna przyjąć wyważone podejście i nie tylko starać się uzyskać pozytywne, optymistyczne odpowiedzi na zadane pytania, lecz także zapoznać się z obawami i krytyką ze strony obywateli". (PL)

Obywatel 58: „Bisognerebbe inviare tramite e-mail gli inviti alla partecipazione alle consultazioni direttamente alle associazioni, organizzazioni e ai privati, e contemporaneamente attivare delle campagne sui media. Purtroppo mai come in questo momento la UE è sentita molto lontana dai cittadini italiani, bisogna rilanciare l'immagine della UE e delle sue istituzioni". (IT) / „Zaproszenia do uczestniczenia w konsultacjach powinny być przesyłane bezpośrednio pocztą elektroniczną do stowarzyszeń, organizacji i osób fizycznych. Jednocześnie należy uruchamiać kampanie medialne. Niestety Unię obecnie postrzega się jako bardziej oddaloną od włoskich obywateli niż kiedykolwiek wcześniej, a wizerunek Unii i unijnych instytucji wymaga gruntownej odnowy". (PL)

Obywatel 59: „Saber qué hace la Comisión, qué acuerdos adopta, cómo afectan a sus ciudadanos, etc., etc., es una cuestión esencial y que, actualmente, queda muy alejada de la gente". (ES) / „Wiedza na temat tego, jakie działania Komisja podejmuje, jakie porozumienia zawiera i w jaki sposób wpływają one na obywateli itd., jest sprawą kluczową, a jednak dla wielu osób wciąż bardzo odległą". (PL)

Załącznik V — Liczba respondentów w podziale na kraj zamieszkania[80]

Lp.	Łącznie	AT	BE	BG	HR	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK	Inne
KP-1	1 385	52	227	10	9	4	10	29	3	9	163	248	23	3	25	107	4	3	9	1	81	29	23	21	4	9	85	23	131	40
KP-2	5 481	97	303	13	20	10	19	24	5	21	1 601	1 286	51	15	91	213	29	4	11	14	117	42	66	73	10	17	354	39	620	158
KP-3	63 295	4 259	1 517	228	116	13	892	306	93	1 026	6 816	34 880	122	1 788	304	2 666	601	100	86	10	728	435	345	294	128	55	3870	307	1 184	126
KP-4	1 455	198	84	13	1	2	24	3	8	46	103	418	4	17	78	49	8	5	1	4	30	20	71	92	9	5	99	31	25	7
KP-5	266	14	14	2	21	3	12	0	2	7	22	33	8	3	2	33	2	0	1	1	1	3	23	13	2	3	20	3	3	15
KP-6	660	17	68	28	13	7	5	3	5	7	48	43	16	12	6	79	1	5	6	1	15	14	32	28	16	11	92	7	34	41
KP-7	492	4	60	4	5	1	2	5	5	9	25	18	6	2	24	119	1	3	4	6	7	13	22	8	1	2	118	11	7	0
KP-8	1 800	30	92	11	9	4	10	11	14	44	148	245	24	5	17	110	14	62	3	16	48	61	68	156	3	11	189	29	78	288
KP-9	1 124	8	13	10	5	2	1	3	0	3	66	84	40	12	10	141	5	3	1	8	11	16	73	28	10	1	241	1	16	312
KP-12	12	1	0	2	0	4	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
KP-13	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
KP-14	53	3	3	0	0	0	1	1	0	1	3	2	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	7	1	0	27
KP-15	873	37	85	6	0	3	17	0	1	10	33	131	29	7	7	26	6	10	5	4	191	24	18	2	2	4	40	56	11	108
KP-16	17	1	3	0	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	7
KP-17	135	11	24	0	0	0	3	1	1	2	7	21	0	8	0	7	1	2	0	1	2	4	7	0	0	1	19	5	2	6
KP-18	82	6	7	0	0	0	4	1	1	1	6	6	0	1	0	4	0	0	0	0	3	3	3	0	0	1	8	2	1	12
KP-19	74	0	6	5	0	0	0	3	1	10	6	4	11	0	0	2	1	0	0	0	4	2	0	0	0	0	6	2	8	3
KP-21	32	2	4	0	0	0	2	0	1	0	1	2	0	0	0	2	1	0	0	1	1	2	0	0	0	0	1	1	1	5
KP-22	1 232	84	9	1	0	0	163	4	0	6	32	164	2	0	4	9	2	62	3	0	3	64	8	7	7	2	58	517	5	8
KP-23	337	18	44	4	4	3	6	6	6	10	34	23	10	10	3	36	3	2	2	1	10	7	10	13	3	4	30	18	10	7
KP-24	134	3	34	0	1	0	4	8	0	6	19	16	0	1	2	5	1	0	0	0	2	4	1	0	1	1	5	3	5	6
KP-25	24	1	2	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	2	4	0	5	0	1	0	1	2	2	0
KP-26	4,56	0,26	0,06	0,01	0,02	0,01	0,06	0,01	0,01	0,05	0,39	3,14	0,04	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,03	0,13	0,03	0,01	0,03	0,02	0,09	0,05	0,01	0,00

[80] W przypadku KP-1 liczba respondentów odnosi się do kraju obywatelstwa. W przypadku KP-10, 11 i 20 Komisja nie poprosiła o te dane. Wszystkie dane podane w liczbie osób, z wyjątkiem KP-26, gdzie liczba podana jest w milionach.

Wykaz akronimów i skrótów

DG – Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej

DG AGRI – Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej

DG DIGIT – Dyrekcja Generalna ds. Informatyki Komisji Europejskiej.

DG EAC – Dyrekcja Generalna ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury Komisji Europejskiej

DG HOME – Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych Komisji Europejskiej

DG MOVE – Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu Komisji Europejskiej

KP – konsultacje publiczne

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

SG – Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej

SWD – dokument roboczy służb Komisji Europejskiej (ang. *Staff Working Document*)

Glosariusz

Grupa sterująca złożona z przedstawicieli różnych służb – grupa sterująca złożona z przedstawicieli różnych służb składa się z osób pochodzących z szeregu dyrekcji generalnych, których obszar pracy jest taki sam jak przedmiot oceny lub jest do niego podobny, a także z przedstawiciela działu ds. oceny dyrekcji generalnej przeprowadzającej ocenę. Grupa powinna być zaangażowana we wszystkie kluczowe aspekty oceny, w szczególności od ustanowienia (plan działania) po opracowanie dokumentu roboczego służb Komisji oraz poddanie go konsultacjom między służbami. (Źródło: dokument pt. „Better Regulation Toolbox").

Konsultacje z zainteresowanymi stronami – konsultacje z zainteresowanymi stronami oznaczają formalny proces gromadzenia odpowiedzi i opinii obywateli oraz zainteresowanych stron na temat nowych inicjatyw lub ocen / ocen adekwatności w oparciu o konkretne pytania lub dokumenty informacyjne załączone do konsultacji, dokumenty Komisji rozpoczynające proces konsultacji lub zielone księgi. Podczas konsultacji Komisja aktywnie poszukuje danych (faktów, poglądów, opinii) odnoszących się do konkretnego zagadnienia.

Lepsze stanowienie prawa – projektowanie polityki i prawa w sposób gwarantujący osiągnięcie celów przy minimalnych kosztach. Lepsze stanowienie prawa nie odnosi się do regulacji ani deregulacji. Opiera się ono na założeniu, że decyzje polityczne będą przygotowywane w sposób jawny i przejrzysty, na bazie najlepszych dostępnych informacji oraz z istotnym udziałem zainteresowanych stron. (Źródło: dokument pt. „Better Regulation Toolbox").

Ocena – oparty na dowodach osąd dotyczący zakresu, w jakim interwencja była skuteczna i wydajna, odpowiednia w kontekście potrzeb i celów, spójna wewnętrznie i z innymi interwencjami politycznymi UE oraz pozwoliła uzyskać unijną wartość dodaną. (Źródło: dokument pt. „Better Regulation Toolbox").

Ocena adekwatności – kompleksowa ocena obszaru polityki, w ramach której zazwyczaj sprawdza się, w jaki sposób kilka powiązanych aktów ustawodawczych przyczyniło się (bądź nie) do osiągnięcia celów polityki. (Źródło: dokument pt. „Better Regulation Toolbox").

Ocena skutków – zintegrowany proces oceny i porównania zalet szeregu możliwych rozwiązań politycznych mających na celu rozwiązanie dobrze zdefiniowanego problemu. Wspiera podejmowanie decyzji w obrębie Komisji. Ocenę przekazuje się prawodawcy po przyjęciu odpowiedniej inicjatywy przez kolegium komisarzy. (Źródło: dokument pt. „Better Regulation Toolbox").

Plan działania – narzędzie służące do uzasadnienia strategicznego zatwierdzenia inicjatywy przygotowywanej przez Komisję oraz do informowania zainteresowanych stron o planowanych pracach konsultacyjnych, ocenach skutków, ocenach, a także ocenach adekwatności. Plan jest publikowany na wczesnym etapie przez Sekretariat Generalny na stronie internetowej Komisji. Ułatwia zainteresowanym stronom przygotowanie w terminie skutecznego wkładu w proces kształtowania polityki. (Źródło: dokument pt. „Better Regulation Toolbox").

Rada ds. Kontroli Regulacyjnej – niezależny organ Komisji oferujący doradztwo na rzecz kolegium. Zapewnia ona centralną kontrolę jakości i wsparcie na rzecz ocen skutków i prac Komisji związanych z oceną. Rada przeprowadza analizy oraz wydaje opinie i zalecenia na temat wszystkich projektów ocen skutków i najważniejszych ocen Komisji, a także ocen adekwatności obowiązującego prawodawstwa. (Źródło: strona internetowa Europa).

REFIT – program sprawności i wydajności regulacyjnej Komisji ustanowiony w 2012 r. w celu zapewnienia, by prawo Unii było „odpowiednie do zakładanych celów". Jest to proces, w ramach którego analizowane jest obowiązujące prawodawstwo i działania w celu upewnienia się, że korzyści z prawa Unii są osiągane przy jak najmniejszych kosztach dla zainteresowanych stron, obywateli i administracji publicznych oraz że koszty regulacyjne są ograniczane, w miarę możliwości, bez wpływu na cele polityki będące przedmiotem danej inicjatywy. (Źródło: dokument pt. „Better Regulation Toolbox").

Sieć TOR – oprogramowanie TOR jest darmowym i otwartym oprogramowaniem umożliwiającym anonimową komunikację. Nazwa pochodzi od akronimu oryginalnej nazwy projektu oprogramowania „The Onion Router".

Strategia konsultacji – jedno lub większa liczba podejść służących pozyskaniu opinii zainteresowanych stron na temat danej kwestii. W strategii wskazuje się odpowiednie zainteresowane strony dla nowej inicjatywy przygotowywanej przez Komisję i określa odpowiednie metody, narzędzia i harmonogram działań konsultacyjnych. (Źródło: dokument pt. „Better Regulation Toolbox").

Wstępna ocena skutków – wstępny opis problemu, leżących u jego podstaw czynników, celów polityki, różnych możliwych rozwiązań w ramach polityki oraz ekonomicznych, społecznych i środowiskowych skutków tych rozwiązań. Dla zainteresowanych stron stanowi ona kompleksową podstawę do przekazywania informacji zwrotnych, informacji i opinii. (Źródło: dokument pt. „Better Regulation Toolbox").

Zainteresowana strona – zainteresowaną stroną jest każdy pojedynczy obywatel lub podmiot, na który interwencja UE ma wpływ, którego dotyczy lub dla którego jest istotna z innych powodów.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„»WYRAŹ SWOJĄ OPINIĘ!«: KONSULTACJE PUBLICZNE KOMISJI ANGAŻUJĄ OBYWATELI, ALE NIE SPEŁNIAJĄ OCZEKIWAŃ DOTYCZĄCYCH DZIAŁAŃ INFORMACYJNYCH”

WSTĘP

01. Konsultacje stanowią część szerszego programu mającego na celu zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności działań Unii.

Nie wszystkie konsultacje spotykają się z takim samym zainteresowaniem. Realne zainteresowanie w przypadku szerszych grup odbiorców jest bardzo zróżnicowane, w zależności od danej dziedziny polityki. W konsultacjach w sprawie dyrektywy o czasie letnim otrzymano dużą liczbę odpowiedzi, ale jest to przypadek nietypowy i nie można na tej podstawie wyciągać wniosków.

Ponadto wynik konsultacji publicznych był tylko jednym z szeregu elementów uwzględnionych przez Komisję w trakcie podejmowania decyzji o przedstawieniu swojego wniosku.

02. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 1.

09. Między partycypacyjnym podejmowaniem decyzji a wykorzystywaniem konsultacji publicznych w ramach unijnego systemu kształtowania polityki istnieje fundamentalna różnica. Konsultacje publiczne różnią się od referendów, plebiscytów i szeroko zakrojonych działań w zakresie komunikacji.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

23. Komisja zobowiązała się do ochrony danych osobowych, która stanowi jedno z praw podstawowych. Komisja we współpracy z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym wdrożyła rozwiązanie alternatywne, które zagwarantowało ochronę danych osobowych zgodnie z obowiązującymi przepisami UE.

Dzięki opracowanemu rozwiązaniu przetwarzanie danych osobowych respondentów, którzy wzięli udział w konsultacjach publicznych, ograniczono do czynności, które były absolutnie niezbędne, tym samym unikając przetwarzania, o którym respondenci nie zostali poinformowani. Ponadto Komisja przeznaczyła znaczne środki, aby wesprzeć ten proces i zagwarantować możliwość przeprowadzenia badania dotyczącego postrzegania.

Na portalu „Wyraź swoją opinię!” zamieszczono w dniu 20 czerwca 2019 r. zmienione oświadczenie o ochronie prywatności. Respondenci, którzy wzięli udział w konsultacjach publicznych, są od początku informowani o możliwości przekazania ich danych osobowych do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na potrzeby prowadzonych przez Trybunał kontroli. Dzięki temu takie przekazywanie danych będzie w przyszłości jeszcze łatwiejsze.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 84.

UWAGI

30.

a) Konsultacje publiczne służą wspieraniu określonych inicjatyw (które mogą dotyczyć przepisów lub ocen), a nie szerszych celów poszczególnych służb Komisji. Konsultacje publiczne mają na celu zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności, stanowiąc uzupełnienie szerszej interakcji Komisji z zainteresowanymi stronami.

b) Konsultacje publiczne przeprowadza się w internecie, co ogranicza związane z nimi koszty do minimum. Konsultacje publiczne stały się standardowym elementem procesu przygotowywania inicjatyw ustawodawczych i innych inicjatyw. Jest to wybór polityczny oparty na przejrzystości i odpowiedzialności.

c) W wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa przewidziano wewnętrzną ocenę jakości procesu konsultacji.

31. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 30.

38. Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa należy stosować w sposób elastyczny i proporcjonalny, uwzględniając okoliczności dotyczące każdej osobnej inicjatywy. Istnieją sytuacje, w których należy skrócić lub uprościć niektóre kroki proceduralne lub procesy. Ogólnie rzecz biorąc, znaczna większość konsultacji publicznych została opublikowana cztery tygodnie po publikacji planu działania / wstępnej oceny skutków.

45. Komisja ogłosiła, że zamierza przeprowadzić konsultacje publiczne w ramach oficjalnych działań następczych podjętych w związku z rezolucją Parlamentu Europejskiego przyjętą w dniu 8 lutego 2018 r. Konsultacje publiczne były tylko jednym z czynników, które Komisja uwzględniła w swojej ocenie i decyzji o wystąpieniu z wnioskiem ustawodawczym. W momencie rozpoczęcia konsultacji na stronie konsultacji[1] jasno wytłumaczono, że konsultacje miały na celu zbadanie funkcjonowania obecnych unijnych rozwiązań dotyczących czasu letniego oraz ocenienie, czy należy w nich wprowadzić zmiany.

Na stronie konsultacji publicznych przedstawiono odpowiednie informacje faktyczne dotyczące stanu obecnego, konsultacji Komisji oraz możliwych alternatywnych rozwiązań politycznych. Na stronie Komisji zamieszczono również linki do istniejących badań.

W pkt 56 Europejski Trybunał Obrachunkowy zwrócił również uwagę, że Komisja podjęła działania w zakresie komunikacji służące zapewnieniu szerokiego udziału.

Rekordowa liczba uczestników odpowiedziała w ramach konsultacji, a w momencie udzielania odpowiedzi uczestnicy mieli dostęp do wszystkich istotnych informacji. W związku z tym nic nie wskazuje na to, że udostępnienie większej ilości informacji na wcześniejszym etapie wpłynęłoby na uczestnictwo w konsultacjach i ich wynik.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 70.

46. Cele wyznaczone przez Komisję w odniesieniu do organizowanych przez nią konsultacji publicznych są zgodne z przeznaczeniem tego instrumentu. Trwające 12 tygodni konsultacje publiczne mają zapewnić wszystkim zainteresowanym stronom możliwość przedstawienia

[1] https://ec.europa.eu/info/consultations/2018-summertime-arrangements_pl

swoich opinii na potrzeby procesu kształtowania polityki, nie ograniczając ich wkładu do konkretnej kwestii.

47. Konsultacje publiczne są dostępne dla ogółu społeczeństwa. Zgodnie z zestawem instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa zainteresowane strony można zidentyfikować w sposób nieustrukturyzowany lub ustrukturyzowany. Metody identyfikacji zainteresowanych stron wybiera się w zależności od konkretnych potrzeb w danym sektorze polityki.

50. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 46.

51. W 2018 r. przedstawicielstwa Komisji zorganizowały prawie 9 000 działań i wydarzeń informacyjnych skierowanych bezpośrednio do obywateli. Działania te mają zazwyczaj charakter ogólny i służą przekazywaniu obywatelom informacji na temat Europy. Czasem jednak dotyczą one konkretnych konsultacji publicznych, co miało właśnie miejsce w przypadku konsultacji w sprawie czasu letniego. Przedstawicielstwa ściśle współpracują z biurami Parlamentu Europejskiego (EPLO), rządami narodowymi, instytucjami rządowymi i samorządowymi na szczeblu regionalnym, instytucjami samorządowymi na szczeblu lokalnym oraz innymi zainteresowanymi stronami. Partnerami przedstawicielstw są również centra informacyjne Europe Direct, które odgrywają istotną rolę w dyskusjach z obywatelami na temat przyszłości UE, umożliwiając im lepsze zrozumienie, w jaki sposób UE wpływa na ich życie i przyczyniając się do stworzenia prawdziwej europejskiej sfery publicznej.

54. Średnia liczba odpowiedzi w ramach konsultacji publicznych stale rośnie, z 416 odpowiedzi w 2015 r. do 2 091 odpowiedzi w 2018 r., nie uwzględniając nietypowych przypadków.

56. O uczestnictwie w konsultacjach publicznych decydują sami respondenci. Odpowiedzi na pytania zadane w ramach konsultacji publicznych zależały głównie od zainteresowania danym tematem. Nie mają one bezpośredniego związku z zasobami ludzkimi i finansowymi zaangażowanymi przez służby Komisji.

61. Zachęcanie do udziału w konsultacjach internetowych wchodzi w zakres działań komunikacyjnych przedstawicielstw i centrów informacyjnych Europe Direct, jeżeli konsultacje są dostępne w języku danego kraju.

63. Konsultacje publiczne dotyczące priorytetowych inicjatyw zawartych w programie prac Komisji (załącznik I) należy przetłumaczyć na wszystkie języki urzędowe UE. Wszystkie inne konsultacje publiczne muszą być dostępne w językach angielskim, francuskim i niemieckim. W przypadku konsultacji publicznych o szerokim znaczeniu publicznym konieczne jest zapewnienie dodatkowych tłumaczeń. Te same kryteria, które zgodnie z narzędziem 6 wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa wykorzystuje się do klasyfikowania inicjatyw jako główne, można wykorzystać w ocenie, czy inicjatywa ma szerokie znaczenie publiczne. Kryteria te są następujące: charakter przygotowywanego aktu, aspekt polityczny, oczekiwane skutki, znaczenie polityczne inicjatywy oraz jej przedmiot. Komisja uważa jednak, że ta ocena zawsze wymaga pewnej elastyczności. Komisja zachowuje przejrzystość w kwestii systemu językowego wykorzystywanego w konsultacjach publicznych.

65. Zgodnie z wytycznymi w sprawie lepszego stanowienia prawa istnieją sytuacje, w których możliwe są odstępstwa dotyczące tłumaczenia na poszczególne języki.

66. Nie istnieje żaden potwierdzony ścisły związek między dostępnością tłumaczenia na wiele języków a liczbą otrzymanych odpowiedzi. W przypadku szeregu konsultacji w sprawie ustawodawstwa lub ocen o charakterze technicznym liczba odpowiedzi była niewielka, mimo że były przetłumaczone na wszystkie języki.

70. Jeżeli chodzi o konsultacje publiczne w sprawie czasu letniego, respondenci mieli dostęp do informacji, w tym na stronie internetowej konsultacji publicznych. Komisja wytłumaczyła na przykład, że przepisy unijne dotyczące czasu letniego nie mają wpływu na decyzję państw członkowskich UE w sprawie ich czasu standardowego, i opisała różne istniejące strefy czasowe stosowane przez państwa członkowskie UE w obecnym systemie.

Wynik konsultacji publicznych był tylko jednym z szeregu elementów uwzględnionych przez Komisję w trakcie podejmowania decyzji o przedstawieniu swojego wniosku. Czynniki leżące u podstaw wniosku Komisji przedstawiono w uzasadnieniu wniosku.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 45.

78. Od 2018 r. Komisja stosuje jednolite oświadczenie o ochronie prywatności – obowiązuje ono w przypadku wszystkich konsultacji publicznych i mechanizmów informacji zwrotnej ogłaszanych w portalu „Wyraź swoją opinię!”. W oświadczeniu o ochronie prywatności respondenci mogą znaleźć ogólny kontaktowy adres e-mail, a na stronie internetowej konsultacji znajduje się adres e-mail służący do kontaktu w konkretnej sprawie.

80. Komisja rozumie znaczenie informacji i kontroli związanych z technologią w kontekście konsultacji internetowych i nieprzerwanie usprawnia działania służące ograniczeniu ryzyka związanego z technologią. W osiągnięciu tego celu pomagają ciągłe usprawnienia w zakresie środków zarządzania podatnością na zagrożenia i monitorowania obecności Komisji w internecie pod kątem bezpieczeństwa oraz środki wdrożone na potrzeby konsultacji publicznych przeprowadzanych za pośrednictwem platformy „Wyraź swoją opinię!”.

81. Rola mediów i organizacji w zwiększaniu wiedzy społeczeństwa obywatelskiego na temat konsultacji publicznych oraz naturalna tendencja respondentów do zwlekania z wysłaniem swoich informacji zwrotnych na koniec okresu konsultacji zazwyczaj prowadzą do skumulowania odpowiedzi w końcowym okresie konsultacji.

Komisja ponownie zwraca uwagę na fakt, że proces konsultacji publicznych nie jest reprezentatywnym badaniem statystycznym, ale działaniem polegającym na zbieraniu opinii, które stanowi próbę zapewnienia wszystkim możliwości bycia wysłuchanym. Wpływ konsultacji publicznych na kształtowanie polityki oparte na dowodach w większym stopniu zależy od jakości opinii niż od ich liczby.

82. Komisja stale monitoruje swoją obecność w internecie (w tym platformę „Wyraź swoją opinię!”) pod kątem cyberataków. Działania prowadzone przez CERT-UE (zespół reagowania na incydenty komputerowe w instytucjach, organach i agencjach UE) oraz Dyrekcję Generalną ds. Informatyki (obecność i bezpieczeństwo w internecie) mają na celu wykrywanie cyberataków i podejrzanej aktywności, których celem są strony internetowe Komisji Europejskiej. Szczególną uwagę poświęca się sytuacjom, w których ma miejsce DoS („odmowa usługi”), ponieważ stanowią one pierwszą oznakę możliwego cyberataku, jak również środkom dostępu do usług internetowych (sieć TOR). Mechanizm wdrożony w dniu 24 lipca 2018 r. na potrzeby procesu konsultacji publicznych prowadzonych za pośrednictwem platformy „Wyraź swoją opinię!” (uwierzytelnianie EU Login domyślnie

połączone z wykorzystaniem CAPTCHA) ma zniechęcić do korzystania z botów internetowych. Takie działania zapobiegawcze uzupełnia analiza, która pozwala wykrywać nietypowe sytuacje i zachowania (np. kampanie).

83. Rozpoczynając konsultacje publiczne za pośrednictwem platformy „Wyraź swoją opinię!", Komisja uruchomiła szereg usług służących do analizowania opinii przesłanych przez zainteresowane strony pod kątem wykrywania opinii nietypowych lub budzących wątpliwości. Nie jest łatwo wykryć, że ten sam respondent uczestniczy kilka razy, używając różnych adresów e-mail. Sprawdzenie adresów IP w celu potwierdzenia duplikacji może nie wystarczyć do ustalenia prawdy. Ten sam adres IP może być przez dostawcę usług internetowych przydzielony różnym użytkownikom w różnych porach lub adres IP może być adresem IP routera przedsiębiorstwa, co oznacza, że wszyscy użytkownicy z danego przedsiębiorstwa / danej organizacji mają ten sam adres IP. Z drugiej strony jedna osoba może z łatwością korzystać z wielu adresów IP.

Komisja wstępnie oczyściła dane dotyczące konsultacji publicznych w sprawie dyrektywy dotyczącej czasu letniego za pomocą specjalnego narzędzia (DORIS), które Komisja zazwyczaj wykorzystuje w swoich konsultacjach publicznych do usuwania powielonych odpowiedzi tych samych respondentów, opierając się na adresie e-mail respondenta. Aby uniemożliwić automatyczne wprowadzanie spreparowanych danych, Komisja wykorzystała również mechanizm CAPTCHA[2].

84. Komisja zobowiązała się do ochrony danych osobowych, która stanowi jedno z praw podstawowych. Na wniosek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Dyrekcja Generalna ds. Informatyki przeprowadziła ocenę techniczną 5 000 adresów IP i przesłała do Trybunału zanonimizowane wyniki oceny. Istnieje możliwość zagregowania informacji dotyczących duplikacji adresów IP w celu zestawienia przypadków duplikacji (z zastrzeżeniem oceny skutków dla ochrony danych); informacje te można wykorzystać w połączeniu z analizą wyniku konsultacji celem wskazania określonych zachowań dotyczących konsultacji.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 23.

85. Dostęp do konsultacji publicznych za pośrednictwem stron internetowych Komisji zabezpieczają środki bezpieczeństwa sieci wdrożone przez CERT-UE (zespół reagowania na incydenty komputerowe w instytucjach, organach i agencjach UE) oraz Dyrekcję Generalną ds. Informatyki (obecność i bezpieczeństwo w internecie). Środki te obejmują m.in. monitorowanie dostępu z podejrzanych sieci (np. z sieci TOR) oraz analizę w zakresie geolokalizacji adresów IP związanych z podejrzanymi zachowaniami. Dostęp do tych informacji regulują zasady i procedury bezpieczeństwa.

86. Od dnia 24 lipca 2018 r. konsultacje publiczne prowadzone za pośrednictwem platformy „Wyraź swoją opinię!" w ramach portalu poświęconego lepszemu stanowieniu prawa domyślnie wykorzystują uwierzytelnianie za pomocą EU Login, do którego włączono mechanizm CAPTCHA. CAPTCHA to standardowa metoda przeciwdziałania wykorzystywaniu botów. Mechanizmy CAPTCHA mogą zniechęcić do udziału w konsultacjach publicznych, a więc należy znaleźć równowagę między ochroną przed nadużyciami, a łatwością dostępu.

[2] Niezależny wykonawca przeprowadził dodatkowe kontrole i oczyszczanie danych, jak wskazano w dodatku A-A.2 do sprawozdania końcowego (https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64e670c5-fcf9-11e8-a96d-01aa75ed71a1).

Podczas konsultacji publicznych w sprawie dyrektywy dotyczącej czasu letniego początkowo wykorzystywano Google Captcha, który jednak musiał zostać zastąpiony domyślnym CAPTCHA wykorzystywanym przez EU Login z powodu obaw w zakresie ochrony danych dotyczących wykorzystywania danych osobowych.

Komisja Europejska prowadzi prace nad EUCaptcha, aby rozwiać obawy dotyczące ochrony danych i jednocześnie zapewnić zgodność z dyrektywą w sprawie dostępności (Wytyczne dotyczące dostępności treści internetowych – zasady WCAG).

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 88 i 89.

Komisja jasno wskazywała we wszystkich swoich komunikatach i sprawozdaniach, że wynik konsultacji publicznych był tylko jednym z szeregu czynników, na których oparła swój wniosek.

Jeżeli chodzi o konsultacje publiczne w sprawie czasu letniego, Komisja otwarcie przedstawiła odpowiedzi i sposób ich podziału według kategorii respondentów i państw członkowskich.

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 45 i 70.

92. Rejestr służący przejrzystości pokazuje, kto dąży do realizacji jakich interesów i jakim poziomem zasobów dysponuje. W ten sposób narzędzie to umożliwia kontrolę ze strony społeczeństwa, dając obywatelem możliwość śledzenia działań i ewentualnego wpływu przedstawicieli grup interesów.

Zarejestrowane organizacje są automatycznie powiadamiane o konsultacjach i planach działania we wskazanych przez siebie obszarach.

98. Jeżeli chodzi o KP-3 „modernizacja i uproszczenie wspólnej polityki rolnej" sprawozdanie podsumowujące opublikowano po zamknięciu konsultacji publicznych, a w lipcu 2017 r. Komisja opublikowała ponadto szerokie podsumowanie odpowiedzi udzielonych w ramach konsultacji publicznych, czemu towarzyszyła duża publiczna konferencja.

102. W wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa ustalono, że przyjęte sprawozdanie towarzyszy inicjatywie w trakcie konsultacji pomiędzy służbami do momentu jej przyjęcia i publikuje się je wraz z inicjatywą.

103. Od 2017 r. tłumaczenie sprawozdań zbiorczych nie jest obowiązkowe. Publikacja sprawozdania zbiorczego we wszystkich językach konsultacji, jeżeli konsultacje dotyczą inicjatywy zawartej w załączniku I do programu prac Komisji, stanowi jedynie dobrą praktykę.

105. Sprawozdania zbiorcze sporządza się po zakończeniu wszystkich działań konsultacyjnych. Mogą one zatem jedynie dodatkowo wyjaśnić, że konsultacje publiczne nie są reprezentatywne.

109. Komisja zobowiązała się do zachowania pełnej przejrzystości wobec respondentów biorących udział w konsultacjach publicznych i mechanizmach informacji zwrotnej. Ich opinie publikuje się na odpowiednich stronach internetowych. Zaleca się przygotowanie sprawozdania podsumowującego. Sprawozdanie zbiorcze dołączone do sprawozdania

z oceny skutków lub dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego oceny zawiera dokładną analizę wszystkich działań konsultacyjnych przeprowadzonych w ramach procesu kształtowania polityki. Wysyłanie do respondentów biorących udział w konsultacjach publicznych zindywidualizowanych informacji zwrotnych stanowiłoby jednak znaczne obciążenie dla obecnych zasobów ludzkich i finansowych Komisji.

110. We wkładzie Komisji w nieformalne posiedzenie przywódców UE-27 w Sybinie przedstawiono pięć zaleceń Komisji dotyczących informowania o UE w służbie obywateli i demokracji, w szczególności dotyczących tego, że informowanie o UE jest „wspólnym obowiązkiem państw członkowskich UE, rządów wszystkich szczebli oraz instytucji UE", i dotyczących konieczności zintensyfikowania dialogu z obywatelami w odniesieniu do polityki i problematyki Unii Europejskiej.

W przeciwieństwie do rozproszonej komunikacji na temat poszczególnych polityk i programów, ujednolicone podejście pozwala na lepsze zrozumienie znaczenia strategii politycznych. Celem strategii komunikacji instytucjonalnej Komisji jest właśnie informowanie obywateli o unijnych wartościach, działaniach, wyzwaniach i możliwościach oraz o tym, w jaki sposób działać wspólnie.

WNIOSKI I ZALECENIA

111. Konsultacje publiczne służą wspieraniu określonych inicjatyw (które mogą dotyczyć przepisów lub ocen), a nie szerszych celów poszczególnych służb Komisji. Konsultacje publiczne mają na celu zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności, stanowiąc uzupełnienie szerszej interakcji Komisji z zainteresowanymi stronami.

Wyniki konsultacji publicznych wykorzystuje się w procesie podejmowania decyzji i zostały w pełni uwzględnione w sprawozdaniu zbiorczym. Dokument ten zawiera przegląd wyników działań konsultacyjnych. Wyniki konsultacji publicznych wykorzystuje się ponadto w wielu ocenach i sprawozdaniach z oceny skutków.

Zalecenie 1 – ramy Komisji

Podpunkt pierwszy: **Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Konsultacje publiczne są tylko jednym ze środków wykorzystywanych przez Komisję w procesie przygotowania konkretnych inicjatyw politycznych (które mogą dotyczyć przepisów lub ocen), i nie stanowią same w sobie odrębnego działania, które należałoby obejmować pomiarami i uwzględniać w sprawozdawczości. Należy je zawsze rozpatrywać w kontekście konkretnych propozycji, których dotyczą. Konsultacje publiczne mają na celu zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności i pomagają w kształtowaniu polityki. Konsultacje publiczne stanowią uzupełnienie szerszych interakcji Komisji z zainteresowanymi stronami.

Podpunkt drugi: **Komisja przyjmuje to zalecenie.**

W wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa przewidziano wewnętrzną ocenę jakości procesu konsultacji.

113. Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa należy stosować w sposób elastyczny i proporcjonalny, uwzględniając okoliczności dotyczące każdej osobnej inicjatywy. Istnieją sytuacje, w których należy skrócić lub uprościć niektóre kroki proceduralne lub procesy. Cele wyznaczone przez Komisję w odniesieniu do organizowanych przez nią konsultacji publicznych są zgodne z przeznaczeniem tego instrumentu. W lipcu 2018 r. Komisja wprowadziła ulepszenie w portalu „Wyraź swoją opinię!" polegające na dodaniu osi czasu, na której widać różne możliwości, dzięki którym zainteresowane strony mogą wziąć udział w kształtowaniu polityki i prawa. Informacje przedstawia się w momencie rozpoczęcia przygotowywania danych inicjatyw, wyświetlając krótkie tytuły i podsumowania we wszystkich językach UE.

Zalecenie 2 – strategia konsultacji

Podpunkt pierwszy: **Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Dobór działań informacyjnych, w tym ich realizacja, odbywa się przy poszanowaniu zasady proporcjonalności pod względem zasobów finansowych i ludzkich. Komisja przygotowuje już strategie konsultacyjne określające działania konsultacyjne, które zostaną przeprowadzoną, i jest zdeterminowana do dalszego poszerzenia współpracy z władzami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi. Ponadto w swoim zaleceniu dla szefów państw i rządów na nieformalny szczyt w Sybinie Komisja wezwała do większego dialogu i większej interakcji z obywatelami na temat polityki Europejskiej.

Podpunkt drugi: **Komisja przyjmuje to zalecenie**.

Już w planach działania i wstępnych ocenach skutków Komisja wspomniała o konkretnym celu konsultacji publicznych, ich zamierzonym wykorzystaniu i językach urzędowych UE, na które zostaną przetłumaczone kwestionariusze.

114. Komisja będzie w dalszym ciągu skupiać dostępne działania informacyjne w ramach portalu „Wyraź swoją opinię!", który stanowi najlepszą metodę zwiększania wiedzy na temat możliwości, które mają obywatele, aby dobitnie wyrazić swoją opinię w ramach procesu kształtowania polityki. Działania informacyjne powiązane z określonymi inicjatywami musiałyby jednak zachować odpowiednią równowagę między poziomem przydzielonych środków i realistycznymi możliwościami przyciągnięcia uwagi obywateli. Komisja zobowiązała się już do bardziej wyrazistej współpracy z zainteresowanymi stronami i do poszerzenia działań informacyjnych, w szczególności z władzami krajowymi, lokalnymi i regionalnymi (co zapowiedziano w komunikacie w sprawie zasady pomocniczości i proporcjonalności opublikowanym w październiku 2018 r.).

Nie istnieje żaden potwierdzony związek przyczynowy, który uzasadniałby twierdzenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że w przypadkach o najniższej liczbie odpowiedzi nie wykorzystywano różnych kanałów komunikacji.

Zalecenie 3 – działania informacyjne

Podpunkt pierwszy: **Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Komisja zobowiązała się do poszerzenia działań informacyjnych – w szczególności jest gotowa do nawiązania bardziej wyrazistej współpracy z władzami krajowymi, lokalnymi i regionalnymi (co zapowiedziano w komunikacie w sprawie zasady pomocniczości

i proporcjonalności opublikowanym w październiku 2018 r.). Działania te wymagają jednak zaangażowania znacznych zasobów i mogą spowodować, że zainteresowane strony zaczną odczuwać zmęczenie konsultacjami. Zawsze konieczne będzie dostosowywanie działań informacyjnych do znaczenia danej inicjatywy i zaangażowania zasobów.

Podpunkt drugi: **Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Przedstawicielstwa Komisji w państwach członkowskich już świadczą usługi informacyjne i komunikacyjne na rzecz obywateli i zainteresowanych stron, obsługując sieci informacyjne i objaśniając politykę UE w lokalnym kontekście. Zawsze konieczne będzie jednak dostosowywanie działań informacyjnych do znaczenia danej inicjatywy i zaangażowania zasobów.

Ponadto Komisja już teraz utrzymuje bliskie związki z dwoma komitetami doradczymi w kontekście ich układu międzyinstytucjonalnego.

115. Konsultacje publiczne dotyczące priorytetowych inicjatyw zawartych w programie prac Komisji (załącznik I) należy przetłumaczyć na wszystkie języki urzędowe UE. Wszystkie inne konsultacje publiczne muszą być dostępne w językach angielskim, francuskim i niemieckim. W przypadku konsultacji publicznych o szerokim znaczeniu publicznym konieczne jest zapewnienie dodatkowych tłumaczeń. Te same kryteria, które zgodnie z narzędziem 6 wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa wykorzystuje się do klasyfikowania inicjatyw jako główne, można wykorzystać w ocenie, czy inicjatywa ma szerokie znaczenie publiczne. Kryteria te są następujące: charakter przygotowywanego aktu, aspekt polityczny, oczekiwane skutki, znaczenie polityczne inicjatywy oraz jej przedmiot. Komisja uważa jednak, że ta ocena zawsze wymaga pewnej elastyczności. Komisja zachowuje przejrzystość w kwestii systemu językowego wykorzystywanego w konsultacjach publicznych.

Komisja uważa, że nie istnieje żaden potwierdzony ścisły związek między dostępnością tłumaczenia na wiele języków a liczbą otrzymanych odpowiedzi.

Zalecenie 4 – ustalenia językowe i kwestionariusze

Podpunkt pierwszy: **Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Konsultacje publiczne dotyczące priorytetowych inicjatyw zawartych w programie prac Komisji (załącznik I) należy przetłumaczyć na wszystkie języki urzędowe UE. Wszystkie inne konsultacje publiczne muszą być dostępne w językach angielskim, francuskim i niemieckim. W przypadku konsultacji publicznych o szerokim znaczeniu publicznym konieczne jest zapewnienie dodatkowych tłumaczeń. Te same kryteria, które zgodnie z narzędziem 6 wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa wykorzystuje się do klasyfikowania inicjatyw jako główne, można wykorzystać w ocenie, czy inicjatywa ma szerokie znaczenie publiczne. Kryteria te są następujące: charakter przygotowywanego aktu, aspekt polityczny, oczekiwane skutki, znaczenie polityczne inicjatywy oraz jej przedmiot. Komisja uważa jednak, że ta ocena zawsze wymaga pewnej elastyczności. Komisja zachowuje przejrzystość w kwestii systemu językowego wykorzystywanego w konsultacjach publicznych.

Podpunkt drugi: **Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.**

Komisja już teraz tłumaczy na wszystkie języki UE kwestionariusze wykorzystywane w konsultacjach publicznych dotyczących istotnych inicjatyw oraz strony internetowe konsultacji. Tłumaczenie na wszystkie języki urzędowe głównych dokumentów konsultacyjnych dotyczących wszystkich priorytetowych inicjatyw i inicjatyw o szerokim znaczeniu publicznym znacznie by jednak obciążyło zasoby Komisji, nie byłoby zgodne z zasadą oszczędności i jeszcze bardziej spowolniłoby proces kształtowania polityki. W sytuacjach, gdy jest to proporcjonalne lub istotne, Komisja może rozpatrzyć tłumaczenie innych dokumentów towarzyszących.

Podpunkt trzeci: **Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Komisja już teraz zaleca, aby w ramach dobrej praktyki uwzględniać specjalnie dostosowany zestaw pytań ukierunkowany na konkretne zainteresowane strony.

117. Komisja potwierdza znaczenie informacji i kontroli związanych z technologią w kontekście konsultacji internetowych i nieprzerwanie poprawia przepisy służące ograniczeniu ryzyka związanego z technologią. W osiągnięciu tego celu pomagają ciągłe usprawnienia w zakresie środków zarządzania podatnością na zagrożenia i monitorowania obecności Komisji w internecie pod kątem bezpieczeństwa oraz środki wdrożone na potrzeby konsultacji publicznych przeprowadzanych za pośrednictwem platformy „Wyraź swoją opinię!”.

Komisja zobowiązała się do ochrony danych osobowych, która stanowi jedno z praw podstawowych.

Zalecenie 5 – przetwarzanie i bezpieczeństwo danych

Komisja jest świadoma znaczenia ochrony procesu konsultacji publicznych przed manipulowaniem wynikami i stosuje w tej dziedzinie wysokie standardy przetwarzania i bezpieczeństwa danych.

Podpunkt pierwszy: **Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Komisja będzie regularnie sprawdzać opinie przesłane w ramach konsultacji publicznych pod kątem zgłaszania sytuacji i zachowań nietypowych (wykrywanie cyberataków, duplikacja adresów IP, wykrywanie kampanii), wykorzystując środki bezpieczeństwa sieci oraz analizę powiązaną z konsultacjami. Nietypowe sytuacje i zachowania zostaną przedstawione w sprawozdaniu podsumowującym powiązanym z danymi konsultacjami. Komisja wdrożyła system wspierający stosowanie wysokich standardów przetwarzania i bezpieczeństwa danych.

Od dnia 24 lipca 2018 r. respondenci uczestniczący w konsultacjach publicznych zamieszczanych na portalu „Wyraź swoją opinię!” muszą korzystać z mechanizmu uwierzytelniania (EU Login).

Stosowany przez Komisję mechanizm uwierzytelniania, jak również CAPTCHA, to istotne środki służące ochronie konsultacji przed manipulacjami. W związku z postępem technologicznym powstają jednak możliwości obejścia tych środków.

Komisja podkreśla, że ważne jest zachowanie równowagi między wysokimi standardami bezpieczeństwa i łatwością uczestnictwa w konsultacjach.

Podpunkt drugi: **Komisja przyjmuje to zalecenie.**

Komisja Europejska zaczęła przeprowadzać analizę powiązaną z konsultacjami za pomocą portalu „Wyraź swoją opinię!”, która obejmuje m.in. wykrywanie kampanii, grupowanie według narodowości, określone kategorie i elementy w ramach ograniczeń wynikających z dostępnych informacji technicznych, które można wykorzystać do tych celów, zgodnie z ramami ochrony i bezpieczeństwa danych osobowych. Środki te są stale aktualizowane, aby móc wykorzystywać postęp technologiczny i dostosowywać format kwestionariuszy do ich przeznaczenia.

118. Komisja podkreśla, że zgodnie z wytycznymi w sprawie lepszego stanowienia prawa sporządzenie sprawozdania podsumowującego nie jest obowiązkowe.

Zalecenie 6 – informacje zwrotne dla respondentów

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Aby zapewnić przejrzystość, Komisja już teraz zaleca publikację informacji faktycznych (sprawozdania podsumowujące, opinie wyrażone w konsultacjach) dotyczących odpowiedzi otrzymanych od zainteresowanych stron. Publikuje się również sprawozdania zbiorcze, które zawierają podsumowanie wyników wszystkich działań konsultacyjnych związanych z określoną inicjatywą.

Komisja bada ponadto rozwiązania techniczne służące zwiększeniu przejrzystości w kwestii wyników konsultacji publicznych w kontekście dalszej rozbudowy portalu „Wyraź swoją opinię!”. Te informacje zwrotne zostaną udostępnione uczestnikom na stronie internetowej Komisji.

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę V, zajmującą się obszarami finansowania Unii i administracji, której przewodniczy członek Trybunału Lazaros S. Lazarou. Kontrolą kierowała Annemie Turtelboom, członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Dennis Wernerus, szef gabinetu; Diane Tinnemans oraz Carmen Schnell, asystentki; Margit Spindelegger, kierownik; Rogelio Abarquero Grossi, koordynator zadania; Michael Spang, główny kontroler, a także kontrolerzy: Bernadett Soos-Petek, Attia Horvay-Kovacs, Anzela Poliulianaite i Vesna Ogriz. W pracach wziął udział też Borja Cruselles De Muller, stażysta. Mark Smith świadczył wsparcie językowe, Emanuele Fossati i Zsolt Varga udzielili natomiast wsparcia w dziedzinie IT. Pomoc w zakresie statystyki zapewnili Paul Haschka i Bogomil Kovachev. Elisa Gómez, Horst Fischer, Jesús Nieto Muñoz i Ivo Koppelmaa zapewnili wsparcie w dziedzinie jakości. Usługi sekretarskie świadczyły Valérie Tempez-Erasmi i Manuela Magliocca.

Od lewej: Jesús Nieto Muñoz, Zsolt Varga, Rogelio Abarquero Grossi, Carmen Schnell, Annemie Turtelboom, Manuela Magliocca, Margit Spindelegger, Dennis Wernerus, Anzela Poliulianaite.

Harmonogram

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli (APM) / rozpoczęcie kontroli	10.4.2018
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	6.6.2019
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontradyktoryjnym	16.7.2019
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	29.8.2019

© Unia Europejska, 2019.
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

PL	PDF	ISBN 978-92-847-3417-7	doi:10.2865/923390	QJ-AB-19-012-PL-N
PL	HTML	ISBN 978-92-847-3393-4	doi:10.2865/860158	QJ-AB-19-012-PL-Q

W niniejszym sprawozdaniu specjalnym Trybunał ocenił, czy konsultacje publiczne Komisji są skuteczne, jeśli chodzi o docieranie z informacjami do obywateli i wykorzystywanie ich wkładu. Trybunał zbadał koncepcję ramowych rozwiązań przyjętych przez Komisję, a także to, w jaki sposób Komisja przygotowała i przeprowadziła zestaw wybranych przez Trybunał konsultacji publicznych oraz jak informowała o konsultacjach i korzystała z ich wyników. Przeanalizował kluczowe dokumenty, dokonał przeglądu próby konsultacji publicznych Komisji i przeprowadził ankietę dotyczącą postrzegania, aby dowiedzieć się, w jakim stopniu w istocie zadowoleni byli uczestnicy konsultacji.

Trybunał stwierdził, że zarówno wyniki próby konsultacji publicznych przeprowadzonych przez Komisję, jak i ich postrzeganie przez uczestników były ogólnie zadowalające. Kontrolerzy Trybunału sformułowali wniosek, że ramy konsultacji publicznych przyjęte przez Komisję spełniają wysokie standardy, niemniej działania informacyjne wymagają poprawy.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.

CURIA RATIONUM
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors