

Postoj zainteresovaných zájmových skupin k veřejné konzultační praxi Evropské komise

MARKÉTA PITROVÁ, JANA ZATLOUKALOVÁ

Reflection of the decade of the European Commission's public consultation practice and position of the stakeholders

Abstract: The Lisbon revision of the primary law led to the confirmation of the pre-existing Commission's commitment to carry out "broad consultations" while preparing European legislative acts. The aim of this article is to elucidate formulation of the Commission's public consultation practice and evaluate positions of the interest groups to the Commission's strategy. The attention is accorded to the analysis of the consultation's level of formalization and inclusivity, the two principal consultation components. The analysis is build upon the study of the selected interest groups' positions brought forward during the years 2002–2012 and upon the reaction of the Commission to the interest groups' feedback. The available empirical data suggests that the interest groups appreciated the introduction of the minimum standards for consultation, however, they have been steadily alerting to their frequent breach and arbitrary application.

Keywords: European Commission, interest groups, minimum standards for consultation, public consultation, transparency in decision-making, Your Voice in Europe.

Konzultace prováděné při tvorbě politik v EU jsou obousměrným procesem. Na jedné straně stojí instituce – Evropská komise (Komise), na straně druhé cílí na konkrétní zájmové skupiny či jednotlivce z řad občanů. Instituce podněcuje diskusi, jejímž prostřednictvím se do systému vrací informace klíčové pro přípravu a schvalování návrhů politik (Curtin 2006: 142; Jarman 2012). Povinnost konzultovat při přípravě politik je dnes v obecné rovině ukotvená v Ustanovení o demokratických zásadách v článku 11 Smlouvy o Evropské unii (SEU) ve znění Lisabonské smlouvy. Konzultacemi se však Komise začala zabývat již na začátku třetího tisíciletí. Dnes tak můžeme zhodnotit více než desetileté období utváření konzultační praxe.

Veřejné konzultace představují nedílnou součást formulace legislativních návrhů a politických iniciativ, i když ustanovení primárního práva je konkrétně neupravují. Určité konzultace mohou mít svůj formální základ v primárním právu (např. sociální dialog, konzultace s národními parlamenty), v mezinárodní smlouvě (např. Aarhuská úmluva¹), v právu sekundárním (např. konzultace některých expertních skupin), vnitřním předpisu Komise či být zcela ad hoc povahy.² Probíhat ale mohou i dle fakticky nevymahatelných pravidel. Kromě toho je politika veřejných konzultací v rámci Komise decentralizována na jednotlivé útvary, což vytváří prostor pro značné rozdíly v přístupu.

Hlavní objem konzultací představují vztahy Komise se zájmovými skupinami. Podněty zájmových aktérů upozorňují na to, která varianta návrhu má největší podporu a které body návrhu jsou naopak konfliktní. Konzultace přináší také reflexi z praxe. Ta může vést například k doplnění návrhu o informace technické povahy. V neposlední řadě bývají konzultace realizovány za účelem mobilizace zájmu o diskutovanou politiku a zvýšení její legitimacy (Mazey – Richardson 1994: 178; Larsson 2003: 18; Tanasescu 2009: 55–57; Bouwen 2009: 22–23; Greenwood 2011; Jarman 2012). Doplnující, ale rovněž významný rozměr konzultací reprezentuje politický dialog,³ tedy forma konzultace s vnitrostátními parlamenty. Jejich prostřednictvím se Komise snaží zamezit komplikacím v průběhu transpozice práva na národní úrovni.

Ve všech typech konzultací může Komise, jako jejich iniciátor, do značné míry ovlivnit demokratickou kvalitu jejich průběhu i konečný výstup, a to v závislosti na tom, jak inkluzivní a formální konzultace zavede (viz Quittkat – Kotzian 2012).

METODOLOGICKÁ VÝCHODISKA

Výzkum konzultačního procesu

Množství výzkumných prací zaměřených na zmíněné formy konzultací je sice poměrně omezené, nicméně jejich počet v posledních letech narůstá. Tato problematika si získává pozornost zejména výzkumníků orientovaných na kvantitativní výzkum, a to hlavně z důvodu exponenciálního růstu veřejných konzultací za více než dekádu od jejich zavedení⁴ (viz Klüver 2012; Rasmussen – Carroll 2014). Kvalitativní výzkum v této oblasti se zaměřuje na konzultace s občanskou společností a význam, který jim Komise v poslední dekádě přidělovala při odstraňování diskutovaného demokratického deficitu (viz Jarman 2012; Kies – Nanz 2013; Kohler-Koch et al. 2013).

Několiikaletý výzkumný projekt *Democratic Legitimacy via Civil Society Involvement (DemoCiv)* pod vedením Beate Kohler-Kochové se opřel o teorii participativní a deliberativní demokracie a po několik let se v jeho rámci shromažďovala empirická data o zapojování občanské společnosti do evropského vládnutí. Konkrétně se výzkumníci zaměřili na konzultace, konference a veřejná slyšení organizovaná dvěma generálními ředitelstvími (GŘ): 1. zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování a 2. zdraví a spotřebitelé (viz Finke 2007; Kohler-Koch – Finke 2007; Quittkat – Finke 2008; Kohler-Koch et al. 2013). Diachronní komparace konzultačních režimů provedená týmem DemoCiv tak umožnila kvalitativní hodnocení konzultačních procedur a norem v čase.⁵

Problematika politických konzultací bývá často dotčena také ve výzkumu zaměřeném na participativní demokracii (Grote – Gbikpi 2002; Bignami 2003), deliberativní formu vládnutí (Elster 1998; Besson – Martí 2006; Curtin 2006; Tanasescu 2009; Kies – Nanz 2013) či v souvisejícím výzkumu vztahu mezi efektivitou tvorby politik a jejich legitimitou (Peters 2007; Heard-Lauréote 2010). Některé výzkumy kombinují výše zmíněná témata a zaměřují se na tvorbu politik v uzavřenějších formátech, jako jsou expertní skupiny a výbory (viz Larsson 2003; Christiansen – Larsson 2007; Gornitzka – Sverdrup 2007). Rozvoj technologií a komunikačních nástrojů zavedl pozornost výzkumníků k potenciálu a limitům realizace elektronických konzultací (Coleman – Shane 2012; Pičman Štefančíč 2012). Poměrně málo výzkumné činnosti bylo doposud věnováno propojení otázek lobbistických aktivit zájmových aktérů a konzultačních formátů Komise (Quittkat – Kotzian 2012).

Cíle textu

Tato konzultace mapuje vývoj diskuse k nastavení veřejných konzultací, která se v období 2002–2012 odehrávala mezi Komisí a vybranými zájmovými skupinami.⁶ V tomto období totiž došlo u konzultační praxe k proměně dvou základních parametrů, a to její

inkluzivity a formalizace. Inkluzivita konzultací posilovala s ohledem na rozvoj nových elektronických nástrojů, např. platformy Váš hlas v Evropě či interaktivní normotvorby, umožňujících oslovení a komunikaci s jindy obtížně dosažitelnými zájmovými aktéry, a dokonce i jednotlivci (viz Quittkat – Kotzian 2012; Badouard 2013). Proměňovala se i míra formalizace konzultací v souvislosti s procesem jejich otevírání vůči širší evropské veřejnosti a diferenciací pravidel fungování jednotlivých konzultačních fór (Jarman 2012). Cílem této práce je v návaznosti na výstupy projektu DemoCiv poukázat na prvky dlouhodobé shody a nesouladu mezi postoji zájmových skupin (postoje byly převzaty z Evropská komise 2014b) a Komise v otázkách nastavení veřejných konzultací s ohledem na jejich inkluzivitu a formalizaci.

Metodologie a postup

Výběr zkoumaných konzultací proběhl na základě několika kritérií, a to podle předmětu konzultací, zodpovědného útvaru Komise a období jejich realizace v průběhu dekády 2002–2012. V prvé řadě se tedy jedná o konzultace institucionálních záležitostí, v nichž se Komise dotazuje na svou konzultační praxi a soustředí se na dlouhodobé nastavení „pravidel hry“. Za druhé je lze považovat za „ideál typ konzultací“, protože jsou organizovány jádrem Komise, tj. jejím Generálním sekretariátem, který usiluje o udržení jednotné konzultační kultury napříč Komisí.⁷ Eliminují se tím podstatné rozdíly v přístupu ze strany jednotlivých útvarů Komise. Zároveň zkoumané konzultace, jejichž přehled je vidět v tabulce č. 1, tvoří časovou řadu a vhodně dokumentují proměnu konzultací v průběhu první dekády jejich existence.

*Tabulka č. 1
Přehled analyzovaných konzultací*

Rok konzultace	Zdrojový dokument
2002	Návrh obecných principů a minimálních norem pro konzultaci zájmových skupin ze strany Komise
2006	Zelená kniha o Evropské iniciativě pro transparentnost
2008	Návrh pokynů pro posuzování dopadů
2010	*
2012	Konzultace dotčených aktérů k inteligentní regulaci – v návaznosti na sdělení k inteligentní regulaci z roku 2010

Vysvětlivky: * V rámci konzultace nebyl představen podkladový dokument. Otázka ke konzultaci byla položena přímo na webové stránce Komise o inteligentní regulaci, webová stránka je již archivována.

Zdroj: Autorky.

Jak ukazuje tabulka č. 2, největší účast zaznamenala vícetematická konzultace k Evropské iniciativě pro transparentnost v roce 2006. Dlouhodobý vývoj problematiky upevnil u zkoumaných zájmů pozici spolupracovníků Komise a vzbudil jejich značnou pozornost i větší míru otevřenosti v jejich odpovědích. Celkový počet příspěvků v rámci všech sledovaných konzultací byl 542, z čehož 393 tvořily podněty zájmových organizací (viz tabulka č. 2). Počet zúčastněných organizací byl nicméně o něco nižší než počet příspěvků, protože řada z nich se v konzultacích vyjadřovala opakovaně.

Tabulka č. 2**Účast na sledovaných institucionálních konzultacích a počty příspěvků 2002–2012**

Rok konzultace	Zájmové organizace	Veřejné orgány	Individuální příspěvky	Celkový počet příspěvků*
2002	88	4	2	94
2006	130	18	17	165
2008	63	26	8	97
2010	38	17	20	75
2012	74	33	4	111
Počet příspěvků 2002–2012	393	98	51	542

Vysvětlivky: * Počet příspěvků byl odvozen od počtu příspěvků na webové stránce Your Voice in Europe a z údajů uvedených v dokumentech Komise.

Zdroj: Autorky na základě údajů uvedených na webové stránce Your Voice in Europe (Evropská komise 2014b) a v dokumentech Komise.

Analýza postojů zájmových skupin byla provedena na vzorku 17 uskupení dlouhodobě etablovaných v bruselské zájmové aréně. Tato selekce zahrnuje tři kategorie zájmů ze čtyř nejpočetnějších registrovaných v Rejstříku transparentnosti (Evropská komise 2014a)⁸ (viz tabulka č. 3).

Tabulka č. 3**Přehled vybraných zájmových organizací**

Zkratka	Název organizace	Kategorie dle Rejstříku transparentnosti
AmCham	American Chamber of Commerce to the EU	In-house lobbisté a profesní sdružení
BCC	British Chambers of Commerce	In-house lobbisté a profesní sdružení
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs	Nevládní organizace
BFB	Bundesverbandes der Freien Berufe	In-house lobbisté a profesní sdružení
BUSINESSEUROPE/UNICE*	Confederation of European Business	In-house lobbisté a profesní sdružení
CEFIC	European Chemical Industry Council	In-house lobbisté a profesní sdružení
EEB	European Environmental Bureau	Nevládní organizace
EHN	European Heart Network	Nevládní organizace

Pokračování tabulky č. 3

Zkratka	Název organizace	Kategorie dle Rejstříku transparentnosti
EPC	European Policy Centre	Think tank
EPHA	European Public Health Alliance	Nevládní organizace
ERF	European Risk Forum	Think tank
EuroChambers	Association of European Chambers of Commerce and Industry	In-house lobbisté a profesní sdružení
EuroCommerce	Retail, Wholesale and International Trade Representation to the EU	In-house lobbisté a profesní sdružení
Social Platform	Platform of European Social NGOs	Nevládní organizace
UEAPME	European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises	In-house lobbisté a profesní sdružení
VCI	Verband der Chemischen Industrie	In-house lobbisté a profesní sdružení
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich	In-house lobbisté a profesní sdružení

Vysvětlivky: * V roce 2007 došlo u UNICE ke změně názvu na BUSINESSEUROPE.

Zdroj: Autorky.

Zároveň byl tento výběr proveden z toho důvodu, že se jedná o neaktivnější zájmy v rámci pěti zkoumaných institucionálních konzultací. Zúčastnily se totiž alespoň tři ze sledovaných konzultací.⁹ Vytvářely tak z hlediska kvantity nejvýraznější a z hlediska času trvalý tlak na Komisi s cílem zformovat budoucí konzultační praxi (viz tabulka č. 4).

Postoj k inkluzivitě konzultací hodnotíme u vybraných zájmových skupin podle jejich vyjádření k tomu, kdo by se měl konzultací účastnit, koho označují za relevantního aktéra a podle jakých kritérií by měl být určen. Postoj k míře formalizace konzultací posuzujeme podle komentářů skupin k návrhu tzv. minimálních norem pro konzultace (MNK) a následně k uplatňování těchto konzultačních norem útvary Komise.

Na základě srovnání stanovisek vybraných zájmových skupin předložených ve sledovaných konzultacích a reakce Komise na ně byl sestaven přehled položek, u nichž zájmové skupiny jsou či naopak nejsou v souladu s Komisí v otázkách nastavení konzultační politiky.

Tomuto postupu odpovídá i struktura práce. V její první části se proto věnujeme vymezení sledovaných principů inkluzivity a formalizace a tomu, jakým způsobem se tyto principy v konzultacích prosazovaly. V navazující části je aplikace těchto principů nahlížena optikou vybraných zájmových skupin. V poslední části je představeno hodnocení vlastní konzultační praxe ze strany Komise a zpětná vazba k podnětům zájmových skupin. Výsledkem je přehled bodů souladu a nesouladu ve vztahu mezi Komisí a zájmovými skupinami.

Tabulka č. 4

Účast vybraných zájmových organizací na institucionálních konzultacích 2002–2012

Organizace	Rok konzultace					Celkem
	2002	2006	2008	2010	2012	
AmCham	ano	ano	ano	ano	ano	5
BCC	0	ano	ano	ano	ano	4
BEUC	ano	ano	ano	ano	ano	5
BFB	ano	ano	0	0	ano	3
BUSINESSEUROPE/UNICE**	ano	ano	ano	ano	ano	5
CEFIC	0	ano	ano	ano	ano	4
EEB	ano*	0	0	ano	ano	3
EHN	0	ano	ano	ano	0	3
EPC	0	ano	ano*	ano	0	3
EPHA	0	ano	ano	ano	ano	4
ERF	ano	0	ano	0	ano	3
EuroChambers	ano	ano	ano	ano	ano	5
EuroCommerce	ano	ano	0	0	ano	3
Social Platform	ano	ano	ano	0	0	3
UEAPME	ano	ano	ano	ano	0	4
VCI	0	ano*	0	ano	ano	3
WKÖ	ano	ano	0	ano	ano	4

Vysvětlivky: 0 organizace se neúčastnila konzultace.

* Pozici v konzultaci se nepodařilo dohledat.

** V roce 2007 došlo u UNICE ke změně názvu na BUSINESSEUROPE.

Zdroj: Autorky.

MECHANISMUS VEŘEJNÝCH KONZULTACÍ

Dle primárního práva „vede Komise s dotčenými stranami rozsáhlé konzultace“ s cílem zajistit „soudržnost a transparentnost činností Unie“. Komise, jakož i ostatní orgány Unie, podle těchto ustanovení „poskytuje občanům a reprezentativním sdružením možnost projevit a veřejně si vyměňovat své názory na všechny oblasti činnosti Unie“ a udržuje „otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností“ (čl. 11 SEU ve znění Lisabonské smlouvy). Konzultační povinnost Komise dále zmiňují některé smluvní protokoly. V článku 2 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality je Komisi uložena povinnost vést „před předložením návrhu legislativního aktu (...) rozsáhlé konzultace“. ¹⁰ V případě, že Komise tyto konzultace v „mimořádně naléhavých případech“ neprovede, musí toto své rozhodnutí odůvodnit. Na druhou stranu konzultace prováděná při příležitosti vydání tradičních konzultačních dokumentů, jako je zelená či bílá kniha, není ukotvena v primárním právu, a opírá se tak spíše o politické prohlášení Komise a zavedenou praxi. V článku 1 Protokolu

o úloze vnitrostátních parlamentů v EU jsou nicméně tyto komunikační dokumenty (spolu se sděleními) označeny jako „*podklady pro konzultace*“ (v angl. consultation document).¹¹

K nejstarší konzultační praxi lze přiřadit neformální konzultace odborníků a jejich uskupení z dotčených sektorů hospodářství či formalizované konzultace se zaměstnavateli a zaměstnanci. K novějším mechanismům náleží široce pojaté elektronické konzultace či konzultace s národními parlamenty. Tyto konzultace se mohou prolínat, pokud jde o participující aktéry (národní parlamenty a sociální partneři se zapojují do elektronických konzultací) i témata (konzultace často probíhají simultánně v rámci více fůr).

Vývoj konzultačních pravidel

Konzultace jsou sice ukotveny v primárním právu, ale jejich pravidla, která v něm již uvedena nejsou, se utvářela postupně v praxi. Evropská integrace se vyvíjela jako elitistický projekt, u něhož byla pozornost soustředěna zejména na legitimitu na výstupu (Quittkat – Finke 2008: 187; Persson 2009: 145–146; Heard-Lauréote 2010: 26–31). Komise zpočátku nebyla motivována, aby získávala podporu od širší evropské veřejnosti, a tento stav se měnil pouze pomalu. K upožadování vstupní legitimacy docházelo i kvůli převaze politiky regulace, často technické povahy, nad redistributivní politikou (Greenwood 2011: 205). Potřeba specifických technických znalostí při formulaci politik si primárně vyžádala zacílení na konkrétní jednotlivce či vybrané představitele hospodářských uskupení. Postupným rozšiřováním pravomocí Komise a napojováním dalších sektorových politik regulovaných v Bruselu se konzultace rozrůstaly o další typy obchodních, profesních či odborových asociací (Quittkat – Finke 2008: 187; Quittkat – Kohler-Koch 2013: 44–48).

První nastolování pravidel v komunikaci mezi Komisí a zájmovými skupinami je patrné na počátku 90. let. Projevuje se změnou slovníku v komunikačních dokumentech Komise, v nichž se systematicky začal objevovat závazek k „*širší konzultaci před předložením legislativních návrhů*“, a to zejména při vydávání komunikačních dokumentů typu zelených a bílých knih (viz Code of conduct concerning public access to Council and Commission documents; European Commission 1993a, b; Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity). Konzultace se staly součástí „*balíku opatření ke zvýšení transparentnosti*“ (European Commission 1993b: C 156/5). Důležitým nástrojem při plánování konzultační zátěže se pro zájmové skupiny stal pracovní program Komise, poprvé vydaný v roce 1992, který stručně shrnoval plán legislativní i nelegislativní činnosti na následující rok (European Council 1992: 4).

Prodiho reformy

Vývoj „pravidel hry“ akcelerovala rezignace Komise Jacquesa Santera v roce 1999, která upozornila na omezenou míru transparentnosti uvnitř Komise a mimo jiné zintenzivnila i rozvoj vztahů s občanskou společností prostřednictvím partnerství s nevládními organizacemi. Podkladem pro vzájemný dialog se stal v lednu 2000 vydaný diskusní dokument, v němž Komise identifikovala tři typy stávajících kontaktů s nevládními organizacemi: 1. ad hoc setkávání, 2. strukturovaný dialog či spolupráce, 3. formalizovaná konzultace, např. prostřednictvím poradních skupin (European Commission 2000c: 8–9). Již v tomto komunikačním dokumentu lze vysledovat pozdější návrh MNK (minimálních norem pro konzultace – pozn. red.). Komise v něm předložila řadu palčivých otázek, např. hledání vhodného nástroje pro upozornění na blížící se konzultace, poskytování zpětné vazby či kritéria výběru nevládních organizací přizvaných k účasti.

Důležité dopady na formulaci pravidel pro veřejné konzultace, a tedy i posilování míry jejich formalizace představovaly závazky uvedené v Bílé knize o reformě Komise a související Bílé knize o evropském vládnutí (viz Jarman 2012). V rámci utváření „*kultury založené na službě*“ Komise slíbila předložit „*soubor doporučení identifikujících dobrou*

praxi v oblasti konzultací“ (European Commission 2001b: 4). Zároveň se Komise zavázala k publikaci tzv. minimálních norem pro konzultace politik EU a k partnerství jdoucímu ve vybraných oblastech za příslibené minimální normy (European Commission 2001b; Almer – Rotkirch 2004; Bouwen 2009: 27–29; Michel 2005; Kohler-Koch 2013: 23–28).

Minimální normy pro konzultace

V červnu 2002¹² vyvrcholilo úsilí Komise ve formulaci obecných principů a základních MNK. Podle navržených pravidel mělo být z podkladového materiálu zřejmé, co je předmětem konzultace. Komise měla zajistit i vhodnou propagaci konzultace a dostatečný čas na přípravu odpovědi¹³ a na závěr poskytnout odpovídající zpětnou vazbu (viz European Commission 2002b). Značně diskutovaným tématem se stalo rozlišení konzultací na dva typy, tj. otevřené (angl. open) a zacílené (angl. focused, targeted). První typ konzultací měl naplňovat závazek „inkluzivní konzultace“. Komise se domnívala, že ke zvládnutí značného náporu reakcí obdržených v průběhu široce pojatých konzultací jí napomůže rozvoj interaktivní tvorby politiky. Na druhou stranu zacílené konzultace měly probíhat v uzavřenějších formátech typu diskusních fór, do nichž by Komisi byly přizvány vytipoované zájmové skupiny. Zacílené konzultace tak poskytovaly od svého počátku „privilegovaný přístup“ k tvorbě evropských politik a transparentnost jejich fungování měla podpořit veřejně přístupná databáze poskytující informace o rozsahu, složení a pracovních metodách konzultačních útvarů (European Commission 2002b: 8).

Na základě konzultace 2002 a po vyhodnocení obdržených příspěvků Komise přijala soubor pravidel MNK, které vstoupily v platnost 1. ledna 2003 (European Commission 2002c). Tím začalo několikaleté úsilí Komise o sjednocení konzultační praxe mezi útvary Komise podle nových pravidel, doplněné snahou získávat zpětnou vazbu od dotčených aktérů v rámci navazujících institucionálních konzultací.

Barrosova inteligentní regulace

První významnější příležitost k veřejné revizi konzultační praxe a uplatňování MNK se naskytlá po ustanovení Barrosovy Komise v roce 2005 a představení jejího pětiletého programu, v němž konzultace označila za „nezbytné pro zapojení občanů“ do evropských záležitostí (Barroso 2005). V květnu 2006 byla vydána Zelená kniha o evropské iniciativě pro transparentnost a současně zahájena veřejná diskuse, mj. k uplatňování MNK¹⁴ (viz Evropská komise 2006a).

Další příležitost k předložení zpětné vazby k provádění MNK se naskytlá v průběhu června a července 2008, v rámci konzultace nového návrhu pokynů pro posuzování dopadů.¹⁵ Přestože pokyny představovaly interní směrnici pro útvary Komise, rozhodl se Generální sekretariát vyzvat zájmové skupiny k vyjádření postoje, jak co nejlépe shromážďovat podněty expertů a dotčených aktérů v rámci počáteční fáze přípravy legislativy. V návrhu pokynů byl patrný příklon k zacílené konzultaci. V rámci části o možných „nástrahách“ při provádění konzultací bylo přímo zmíněno, že „*otevřené konzultace pravděpodobně neposkytnou skutečně reprezentativní obraz názorů*“ (European Commission 2008: 19–20). Upozorněno zde bylo i na rizika záměny faktických dat s názory či dominancí jednoho typu zájmových aktérů (European Commission 2008).

Počínaje konzultací k návrhu z roku 2008 a dále i v navazujících institucionálních konzultacích z let 2010 a 2012 byl v pojmání problematiky konzultační praxe patrný trend přiřadit ji k otázkám tzv. inteligentní regulace.¹⁶ Konzultace z roku 2010 se opírala o závazek učiněný Josém Manuelem Barrosem v deklaraci politických směrů nové Komise ze září 2009.¹⁷ Tento konzultační dokument předložil osm okruhů dotazů, přičemž jedním z nich byla právě otázka uplatňování MNK. Komise se zájmových skupin dotazovala na nástroje a na formáty konzultace. Druhá konzultace k inteligentní regulaci navazovala na stejnojmennou konzultaci a sdělení z roku 2010. Pracovala s celkem

12 okruhy otázek k problematice načasování konzultací, zapojení relevantních aktérů, reprezentativity zájmových skupin, poskytování zpětné vazby a reálných dopadů konzultací na evropskou normotvorbu (European Commission 2012a: 7–9).

Prvky inkuzivity a formalizace konzultací

Postupně se pozornost soustředila zejména na dva hlavní určující fenomény: inkuzivitu a formalizaci konzultací. Jinými slovy „kdo“ je ke konzultacím připuštěn a „jak“ konzultace probíhají.

Inkuzivita

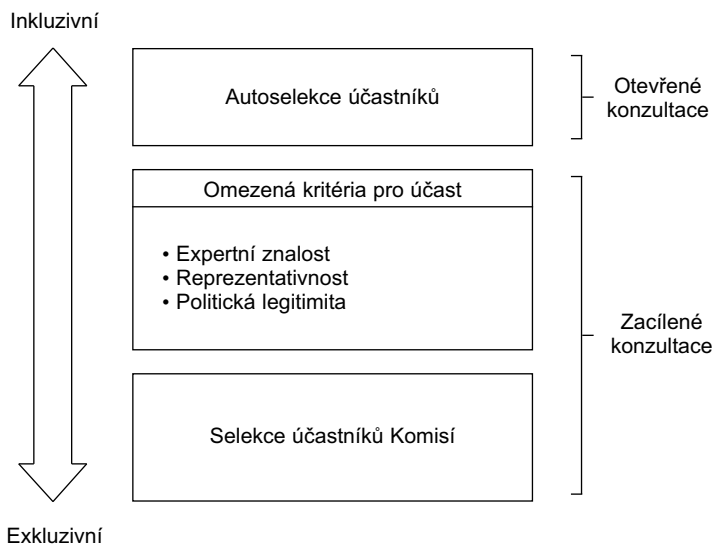
Míra inkuzivity konzultací vypovídá o tom, zda je členství v rámci určitého konzultačního fóra podmíněno splněním konkrétních pravidel a charakteristik aktéra, nebo je zcela otevřené. Jinými slovy, kdo se může konzultací účastnit a současně jakými pravidly je skupina vymezena.

Otevřená fóra představují konzultace, u nichž teoreticky neexistuje bariéra pro účast. V praxi však tyto překážky vznikají zejména na straně menších zájmových subjektů, které nedisponují dostatečnými lidskými zdroji k pokrytí všech souběžně probíhajících konzultací v oblasti jejich zájmu. Při realizaci otevřených konzultací Komise usiluje o zapojení heterogenních aktérů a shromáždění širokého spektra podnětů (Quittkat – Kotzian 2012). Obvykle se jedná o konzultace probíhající zcela na počátku politického cyklu, například prostřednictvím konzultace zelené knihy. Komise zainteresované aktéry vyzývá k participaci na konzultaci, ale nemá jistotu, že se zapojí dostatečné množství aktérů.

Nejvyšší bariéru pro účast zájmových subjektů představuje situace, kdy Komise podnikne konzultace s konkrétní skupinou zájmů. Jedná se obvykle o případy, kdy potřebuje získat stanovisko či podporu pro návrh od určité zájmové skupiny. Komunikace se pak často přesouvá do neformálního módu. Příkladem může být konzultace prostřednictvím sítí, platform, panelů či kulatých stolů.

Narůstající bariéry pro účast zainteresovaných subjektů jsou graficky znázorněny pomocí schématu č. 1.

Schéma č. 1
Míra inkuzivity konzultací



Zdroj: Autorky.

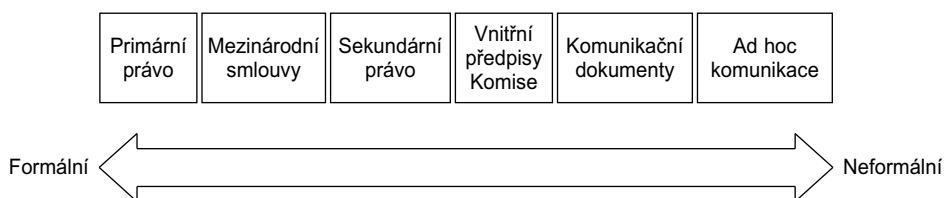
Otázka inkluзивity je úzce propojena s problémem vyrovnaného zastoupení zájmových skupin v konzultacích a s tím, jakou podobu má tato „rovnováha“ v praxi mít. K určení ideálního rovnovážného stavu je totiž zapotřebí znát údaj o celkové „populaci“ zájmových skupin v EU a v rámci ní určit bod ekvilibria. Neřeší to ale nutnost určení tohoto bodu podle počtu a kategorie zájmových skupin či míry jejich vlivu na politické rozhodování. Navíc zde neexistuje něco jako „kvalitní přehled všech potenciálních latentních zájmů, což znemožňuje poznat, jak vlastně nevyvážený systém reprezentace zájmů vypadá“ (Rasmussen – Carroll 2013: 4).

Zájmové skupiny předkládají požadavek na vyváženou účast v konzultacích například na základě subjektivního pocitu dominance jiných zájmových skupin podpořeného jejich neschopností nebo neochotou zvolit určitou taktiku a akceptovat výhru oponentů. Objektívni základy takového požadavku zase mohou spočívat v systémové nevyváženosti zájmů usnadňujících účast určité kategorie zájmových skupin, např. zájmů početnějších a movitějších (viz Dür – De Bièvre 2007; Smith 2008; Dür 2008; Quittkat – Kotzian 2012).

Formalizace

Formalizace konzultace podmiňuje vynutitelnost určité formy konzultace. Jak již bylo řešeno výše, míra formalizace konzultace se může zásadním způsobem lišit (viz schéma č. 2). Obecně tento fenomén vymezuje, jak bude konzultace probíhat a podle jakých pravidel.

Schéma č. 2
Míra formalizace konzultací



Zdroj: Autorky.

Vycházíme z předpokladu, že konzultace ukotvená ve Smlouvách, např. evropský sociální dialog, je de facto neodstranitelná a je v určitých situacích právně vymahatelná. Lze si totiž jen stěží představit, že by se aktéři s výhradním právem být konzultováni nechali o toto právo připravit. Zamezit účast některým privilegovaným skupinám představujícím okrajový zájem je nadto i politicky problematické. Mimo jiné i proto, že formálně jsou si všichni aktéři, bez ohledu na jejich reprezentativnost či zastupovaný zájem, rovni (viz Bignami 2003: 26). Na druhou stranu na ad hoc konzultaci, kterou iniciuje konkrétní administrativní jednotka, či dokonce konkrétní osoba úředníka Komise, neexistuje právní nárok. Neformální konzultace Komisi umožňují díky své flexibilní povaze rychlý sběr informací, přičemž není ohrožena jejich zablokováním kvůli nedodržení určitého právně daného postupu.

ANALÝZA POSTOJŮ ZÁJMOVÝCH SKUPIN A KOMISE

Dialog se zájmovými skupinami

Komise poskytla zájmovým skupinám i širší veřejnosti během let 2002–2012 celkem pět příležitostí (viz tabulka č. 1) k otevřenému vyjádření jejich postojů k tomu, jak by měla být její konzultační politika prováděna a co shledávají na stávající praxi jako

nevyhovující. Této zpětné vazbě je v některých případech věnována celá konzultace, v jiných pouze jedna z mnoha položených otázek (viz tabulka č. 5).

Tabulka č. 5
Otázky zaměřené na konzultační praxi položené ve sledovaných
institucionálních konzultacích

Rok konzultace	Otázka zaměřená na konzultační praxi a uplatňování MNK
2002	Předmětem konzultace byl celý návrh MNK
2006	„Podle Vašeho názoru, využívala Komise uspokojivě obecné principy a minimální normy pro konzultaci? Můžete poukázat na jednotlivé normy. Odůvodněte, prosím, svoji odpověď, a kdykoliv je to možné, poskytněte příklady.“
2008	„Uveďte dostatečně zřetelně, jakým způsobem by měly být shromažďovány podněty expertů a dotčených aktérů v průběhu přípravné fáze za dodržení minimálních norem pro konzultace Komise?“
2010	„Jaká konkrétní zlepšení by měla Komise provést, aby zajistila, že se veškerí dotčení aktéři dozvědí o konzultaci a budou schopni se jí zúčastnit? Když jste se zúčastnili konzultací Komise, shledali jste užitečnými určité formy konzultací (otevřené internetové dotazníky, setkání dotčených aktérů, veřejná slyšení)?“
2012	Celkem 17 otázek zaměřených na jednotlivé principy MNK a způsob jejich uplatňování Komisí

Zdroj: Autorky.

Postoj zájmových skupin k míře inkluzivity konzultací

Klíčovým prvkem problému inkluzivity konzultací je otázka, „kdo“ bude připuštěn k diskusi. Takřka ve všech příspěvcích se v rámci sledovaných konzultací opakovaně vyskytovalo označení „relevantní dotčení aktéři“. Zdůrazňování atributu „relevantní“ je zvláště patrné u početně silných organizací (AmCham, BUSINESSEUROPE/UNICE, EUROCHAMBERS, EuroCommerce, UEAPME). Pojem „relevantní“ přitom vykládaly pomocí reprezentativnosti organizace, tj. zejména na základě početního stavu členů.¹⁸

Vymezení kritérií reprezentativnosti bylo značně diskutovaným bodem zvláště v počátcích sledované dekády, tedy v průběhu konzultací 2002 a 2006. V konzultaci 2002 například UNICE definovala osm kritérií.¹⁹ Svá kritéria sice označila za kvalitativní (UNICE 2002: 2), přesto jsou ve vazbě na dostatečnou členskou základnu.²⁰ UNICE taktéž vyzvala Komisi k vypracování směrnice, podle níž by bylo možné vymezit klíčové aktéry pro danou konzultaci (UNICE 2002: 1–3). Také EUROCHAMBERS se v konzultaci 2002 vyjádřila k reprezentativnosti a odkázala na kritéria představená Hospodářským a sociálním výborem (HSV)²¹ v průběhu konzultace Bílé knihy o evropském vládnutí. Kritéria HSV pro určení relevance aktérů pro konzultaci navrhla i UEAPME (2002).

Naproti tomu AmCham (2002: 3) vyjádřila s kritérii navrženými HSV nespokojenost, protože „z řady důvodů vyčleňují množství klíčových organizací“. Tyto důvody bohužel AmCham ve svém příspěvku dále nerozvedla. V konzultaci 2006 zdůraznila, že konzultace musí být inkluzivní a výběr cílové skupiny postaven na skutečnosti, zda „aktér je

postížen danou politikou“ (AmCham 2006: 9). Obdobnou definici relevantní skupiny nalezneme i u EPC (2006: 5).²²

Nevládní organizace považující se za představitele občanské společnosti (CA/BEUC,²³ EEB, EHN, EPHA,²⁴ Social Platform) v rámci definice relevantních aktérů poukazyvaly více na potřebu kvalitních expertních názorů a nutnost vyváženého zapojení různých typů zájmů. Komise byla v konzultacích vyzývána, aby toto podporovala a průběžně vyhodnocovala, zda nepostrádá vyjádření od nějaké skupiny dotčených zájmových aktérů (BEUC 2006, 2008; EPHA 2008, 2012; Social Platform 2006). EHN i EPHA zdůraznily, že evropská zájmová sdružení mohou být útvarům Komise nápomocná při jejich aktivním hledání a zapojování „*relevantních dotčených aktérů*“, z nichž někteří tímto způsobem „*sami sebe ani neidentifikují*“ (EHN 2008: 8, EPHA 2008: 7). Běžnou praxí Komise by podle nich mělo být zajištění účasti občanské společnosti i jejich možností vyjádřit se na slyšeních a jiných typech setkání s Komisí (EHN 2008; EPHA 2010, 2012), a to i prostřednictvím finanční podpory (EEB 2010; ERF 2002; Social Platform 2002, 2006). Podobně BCC, tj. zájmový představitel z národní úrovně, podporoval „*inkluzivní přístup*“ ke konzultacím a zdůrazňoval nutnost naslouchat zainteresovaným stranám z národní a subnárodní úrovně „*místo spoléhání se na čistě evropské organizace*“ (BCC 2006: 3). V konzultaci 2012 BCC vytkla Komisi, že obvykle oslovuje evropské asociace a národní vlády a zřídka přímo BCC, její sesterské organizace na národních úrovních či individuální podniky.²⁵

Za podstatnou překážku zapojení organizací na národní úrovni a individuálních podniků byla v průběhu všech konzultací označována nedostupnost překladů konzultovaných dokumentů²⁶ (BCC 2012; EUROCHAMBERS 2006, 2008, 2010, 2012; EPHA 2012; Social Platform 2002; UEAPME 2002, 2006; WKÖ 2010). EUROCHAMBERS (2006, 2008) odmítala užívání jedné jazykové verze a opakovaně navrhovala, že by dotazníky ke konzultaci měly být dostupné „*alespoň ve třech pracovních jazycích, tj. angličtině, francouzštině a němčině*“. Za problematický byl označen i „*komplikovaný, právní či příliš technický jazyk*“ dokumentů, který brání přímému zapojení individuálních podniků (UEAPME 2006: 2–3). EPHA (2012: 13) v poslední sledované konzultaci shrnula, že „*dostupnost konzultačních dokumentů ve všech jazycích EU by byl podstatný krok směrem ke zlepšení konzultací s organizacemi a občany na národní úrovni*“.

Značně odmítavě se zájmové skupiny vyjadřovaly vůči snahám Komise zapojit široké spektrum aktérů z různých geografických úrovní prostřednictvím elektronických dotazníků. Jejich kritika (BEUC 2012; BUSINESSEUROPE 2010, 2012; CEFIC 2010; EEB 2010; EHN 2010; EPHA 2010, 2012; EUROCHAMBERS 2010, 2012; EuroCommerce 2012; Social Platform 2002; UEAPME 2010; VCI 2012) se projevila zvláště v posledních dvou sledovaných konzultacích, v nichž elektronické dotazníky označovaly za pouhou náhradu osobních setkání (CEFIC 2010) a „*přímého dialogu*“ (EEB 2010: 3; EHN 2010: 9; EPHA 2010: 16; 2012: 13). Standardizovaný formát dotazníků totiž znemožňuje „*důkladnou analýzu jednotlivých sporných otázek*“ (BEUC 2012: 9) a „*uzavřené dotazy*“ s přednastavenou odpovědí ANO/NE často nedosahují vysoké kvality (EUROCHAMBERS 2010: 14). V důsledku toho dochází ke značnému zkreslení a zjednodušení diskutované problematiky (BUSINESSEUROPE 2010, 2012; CEFIC 2012; EUROCHAMBERS 2012; VCI 2012).

V neposlední řadě zájmové skupiny (zejména EUROCHAMBERS, EuroCommerce, UEAPME, WKÖ) v diskusi o tom, koho by Komise do konzultací měla zapojit, neopomínaly zdůrazňovat vlastní klíčovou roli, tj. roli euofederací a sítí, při zprostředkovávání postojů jednotlivců a malých a středních podniků. Přímou elektronickou konzultací podniků se totiž Komise vystavuje riziku „*vysoce zkreslených*“ a „*nereprezentativních názorů*“ (EUROCHAMBERS 2002: 2; 2006: 6). Konzultace prostřednictvím reprezentativních uskupení provedená na základě „*kolektivně odsouhlasených pozic*“ navíc zvyšuje šance širší podpory přijímané legislativy (UEAPME 2006: 2).

Na počátku sledované dekády je tak patrné, že podstatná část zájmových skupin usilovala o vymezení hranice relevance na základě reprezentativnosti pro účast aktérů na konzultacích. Kritéria pro její určení byla vesměs kvalitativní povahy a vztahovala se k organizačním kapacitám daného aktéra. Postupně se téma relevance aktérů posunulo z čistě teoretické roviny do roviny konkrétních příkladů domnělého selhání Komise v konzultacích, kde podle kritizujících zájmových subjektů nebylo dosaženo reprezentativního vzorku či jejich vyváženého zastoupení. S rostoucím počtem individuálních příspěvků se také zájmové organizace ohradily proti jejich relevanci. Podle nich by neměly mít u Komise stejnou váhou jako vyjádření euroasociací.

Postoj zájmových skupin k míře formalizace konzultací

Debata o formalizaci konzultací je reflexí na otázku, jak mají být konzultace vedeny. Komise se ji snažila nezávazně zodpovědět vydáním MNK, na jejichž nastavení se dotazovala v rámci první konzultace.²⁷ Avšak ani v této debatě nezazněl u sledovaného vzorku organizací zásadně kritický tón, který by pravidla odmítal jako celek.

Mezi zájmovými skupinami se objevil názor, že by MNK měly být závaznými (AmCham 2002: 2) a jejich vynutitelnost měla být zajištěna skrze interinstitucionální dohody (EPC 2006a: 2; ERF 2002: 2;²⁸ Social Platform 2002: 2–3). S ohledem na vazby mezi EPC a ERF, tedy mezi hlavními propagátory závazných konzultačních procedur,²⁹ a velkými podniky lze usuzovat na snahu zajistit tímto způsobem trvalou povinnost konzultovat dotčené segmenty průmyslu i v případech, kdy tomu Komise není nakloněna (viz Smith et al. 2010: 2–6). Pro většinu ostatních sledovaných zájmových skupin se klíčovými otázkami staly rozsah uplatňování MNK a návaznost např. na sociální dialog, expertní a poradní skupiny Komise, konzultace skrze HSV či komitologii.³⁰

V konzultaci 2002 lze vysledovat dělicí linii mezi evropskými sociálními partnery a organizacemi mimo sociální dialog. Sociální partneři (UEAPME, UNICE) podporovali vynětí, dle nich výjimečného, sociálního dialogu z uplatňování MNK. Na druhou stranu organizace stojící mimo seznam sociálních partnerů vyjádřily názor, že sociální dialog a jeho role v evropské normotvorbě jsou již překonány (CA) a požadovaly i u něho aplikaci MNK (BCC).³¹ S postupem času se tato dělicí linie přestala u sledovaných konzultací explicitně projevovat.³²

Silnou kritiku (zvláště CA/BEUC, EHN a EPHA, dále AmCham, CEFIC, EuroCommerce, UEAPME) zaznamenal v průběhu všech konzultací systém expertních skupin Komise. Zájmové skupiny kritizovaly zejména skutečnost, že se na tyto skupiny nevztahují MNK, ačkoliv jejich činnost má v průběhu vývoje politik zásadní význam. Nevládní organizace EHN (2010) a EPHA (2010) kritizovaly Komisi za složení expertních skupin, v nichž převládají představitelé průmyslu a výrobců na úkor organizací občanské společnosti. BEUC a EPHA zase upozornily, že narůstající počet výborů a pracovních skupin znesnadňuje účast malých organizací s omezenými lidskými a finančními zdroji (BEUC 2010, 2012; EPHA 2012).

Zájmové skupiny často spojovaly problematiku expertních skupin s komitologií, přičemž v řadě případů bylo obtížné rozlišit, o kterých typech výborů či poradních skupin ve svých postojích pojednávaly. Obecná kritika tohoto komplexního poradního systému Komise spočívala právě v jeho nepřehlednosti, malé transparentnosti, zpochybňování selekce členů, uzavřenosti a nedostupnosti informací o jeho fungování a dílčích výstupech.³³ Požadavek zahrnout pod MNK i komitologii se vyskytl u EPC (2006: 2), ERF (2012: 21) a AmCham (2006: 8).

Otázka transparentnosti byla některými zájmovými skupinami (EEB, EPC, EPHA) zmiňována také v souvislosti se zveřejňováním pozičních dokumentů jiných organizací. Vyskytoval se názor, že by měly být zpřístupněny všechny obdržené konzultační příspěvky (EPC 2006a), ideálně jakmile dorazí ke Komisi (EPHA 2012), a ty „důvěrné“ by v konzultacích neměly být zohledňovány (EEB 2010: 3).

Pod vlivem probíhající ústavní debaty v EU iniciovala Komise v konzultaci 2002 debatu o úloze HSV při zprostředkovávání komunikace s občanskou společností. Tato debata u sledovaných organizací nevyvolala velký zájem a z 11 sledovaných organizací se jich k tématu vyjádřily čtyři (CA, Social Platform, UNICE, WKÖ). Organizace sponzorů CA (2002) a Social Platform (2002) prezentovaly názor, že HSV je slabou institucí, a dialog s ní by proto neměl narušovat konzultaci mezi Komisí a občanskou společností. Naproti tomu je u postoje UNICE (2002) či WKÖ (2002) patrná snaha vyčlenit dialog s občanskou společností mimo stávající konzultační mechanismy a využít pro tyto účely právě půdu HSV. Role HSV nebyla zájem v navazujících konzultacích dále zmiňována.³⁴

Dlouhodobá shoda mezi všemi typy zájmových organizací panovala v otázce načarování konzultace s ohledem na politický cyklus. Zájmové skupiny požadovaly konzultace v rané fázi rozhodování, kdy jsou ještě diskutovány politické alternativy. Objevoval se názor (AmCham, CEFIC), že v počátečních fázích iniciace politik je vhodné konzultovat prostřednictvím osobních setkání s představiteli zájmových organizací. Na obecnou konzultaci záměru by navazovaly např. vícefázové (UEAPME, EuroCommerce 2012) či kontinuální konzultace (AmCham, EPHA), které by se odehrávaly ve všech důležitých etapách přípravy a projednávání návrhu (ERF 2002). Později tento požadavek vykristalizoval do té podoby, že zájmové skupiny požadovaly zapojení v rámci přípravy dopadové studie (ERF 2012), před jejím schválením³⁵ (BUSINESSEUROPE, EUROCHAMBERS) i v rámci fáze evaluace a v případě následného zásadního obratu či změny v návrhu (AmCham).

Trvalé kritice byla Komise vystavena kvůli krátké délce konzultační lhůty, která navíc nebývá Komisí dodržována,³⁶ a praxi Komise konzultovat v době dovolených (v letních měsících, prosinci a období Velikonoc). Návrh MNK předložený Komisí v roce 2002 ke konzultaci obsahoval 6týdenní konzultační lhůtu. Proti této lhůtě se v konzultaci 2002 postavila většina sledovaných zájmových skupin. Jak dokumentuje tabulka č. 6, zájmové organizace Komisi navrhovaly délku konzultací v rozmezí 8 až 16 týdnů.³⁷ Otázka prodloužení konzultací byla opětovně zájem předkládána až do roku 2010, kdy Komise v rámci vyhodnocení konzultace k inteligentní regulaci oznámila, že od roku 2012 dojde k prodloužení lhůty na 12 týdnů. V konzultaci 2012 již sledované zájmové skupiny, s výjimkou BFB a EuroCommerce, nenavrhovaly další prodloužení, nicméně přetrvávala kritika nevhodného načasování konzultací (AmCham 2012, CEFIC 2012, EPHA 2012, EUROCHAMBERS 2012).

Důležitým plánovacím nástrojem se pro zájmové skupiny v průběhu času staly tzv. cestovní mapy.³⁸ Zájmové organizace pozitivně hodnotily jejich zavedení, a to zejména s ohledem na zlepšení přehledu o připravovaných konzultacích a zvýšení transparentnosti konzultací (AmCham 2008; EPHA 2012; EUROCHAMBERS 2010, 2012; WKÖ 2008, 2012). V konzultacích 2010 a 2012 však většinou nastolovaly o něco kritičtější tón. Požadovaly jejich pravidelnou aktualizaci (BUSINESSEUROPE 2012) včetně notifikace (EUROCHAMBERS 2010, EuroCommerce 2012) a rozšíření jejich užívání (AMCHAM 2012; EPHA 2012).

Reakce Komise na podněty zájmových skupin

Zpětnou vazbu Komise k příspěvkům předloženým ve veřejných konzultacích lze obvykle dohledat v dokumentech jako je shrnující zpráva (např. konzultace 2008, 2010 a 2012), v navazujících sděleních (např. konzultace 2006) nebo v dokumentu přímo vyplývajícím ze závazků učiněných v konzultovaném dokumentu (např. konzultace 2002). Kvalita argumentace Komise se v nich liší v čase i mezi jednotlivými konzultacemi. Obvykle se jedná o kvantitativní zhodnocení konzultace (počty zúčastněných, podpora konkrétním navrženým řešením apod.), méně často hodnocení přechází do kvalitativní roviny, kde jsou pozice zájmových skupin hodnoceny například z hlediska jejich proveditelnosti.

Tabulka č. 6
Předložené návrhy na změnu délky konzultační lhůty

Organizace	Rok konzultace				
	2002	2006	2008	2010	2012*
AmCham	10–16 týdnů	–	–	–	–
BCC	neúčast	12 týdnů	–	12 týdnů	–
BEUC/CA	min. 3 měsíce**	–	–	–	–
BFB	–	–	neúčast	neúčast	3–6 měsíců
BUSINESSEUROPE/ UNICE	až 16 týdnů	–	–	12 týdnů	–
CEFIC	neúčast	12 týdnů	–	–	–
EEB	–	neúčast	neúčast	–	–
EHN	neúčast	min. 8 týdnů	–	min. 12 týdnů	neúčast
EPC	neúčast	více než 8 týdnů	–	–	neúčast
EPHA	neúčast	–	–	12 týdnů	–
ERF	12 týdnů	neúčast	–	neúčast	–
EuroChambers	2 měsíce	min. 8 týdnů	12 týdnů	min. 12 týdnů	–
EuroCommerce	min. 6 týdnů	min. 8 týdnů	neúčast	neúčast	delší než 12 týdnů v době svátků
Social Platform	min. 6 týdnů	12 týdnů	–	neúčast	neúčast
UEAPME	10–12 týdnů	12 týdnů	–	–	neúčast
VCI	neúčast	–	neúčast	–	–
WKÖ	min. 2 měsíce	–	neúčast	–	–

Vysvětlivky: „–“ organizace neposkytla konkrétní návrh na prodloužení konzultační lhůty nebo je její pozice neznámá. „Neúčast“ organizace se konzultace nezúčastnila.

* V roce 2012 se začala uplatňovat 12týdenní konzultační lhůta.

** V roce 2002 je pro výklad pozice BEUC použito postoj CA.

Zdroj: Autorky na základě pozičních dokumentů zájmových skupin uvedených na webové stránce Your Voice in Europe (Evropská komise 2014b).

Postoj Komise k otázce inkluзивity

Komise na podněty týkající se výběru relevantních aktérů reagovala s tím, že její snaha oslovit konkrétní cílové skupiny konzultací není v rozporu s principem inkluзивity a otevřenosti vůči podnětům z vnějšku. Deklarovala snahu sladit konzultace s těmi skupinami, jejichž vyjádření považuje sama za klíčové, s možností poskytnout prostor pro vyjádření všem, kteří se cítí být danou politikou dotčeni (European Commission 2002c: 5, 10–11). K opakující se kritice selektivního charakteru zacílených konzultací a jejich netransparentnosti se Komise postavila vyhybavě. Připustila pouze potřebu „posílit aplikaci MNK“ a zaměřit stávající konzultační normy na „zajištění plurality názorů“ (Evropská komise 2007: 6–7). Zdůraznila též skutečnost, že implementace veřejné konzultační politiky je decentralizována na jednotlivé útvary Komise. Ty zároveň nejlépe znají relevantní aktéry, a mohou tedy volit odpovídající konzultační strategii (viz European Commission 2012b: 9). Usoudila sice, že otevřenost konzultací a zapojení klíčových aktérů v podstatné míře závisí na kvalitě konzultačních materiálů a jejich dostupnosti v různých jazykových verzích, přesto se ovšem odvolávala na své omezené překladatelské kapacity (European Commission 2012b: 13).

V souvislosti s kritikou čtenějšího využívání nástrojů interaktivní normotvorby, zejména elektronických dotazníků, Komise uznala, že by dotazníky mohly být „formulovány jasněji a jednodušeji“ (European Commission 2012b: 13). Trvala nicméně na tom, že se s velkou pravděpodobností bude k praxi konzultovat prostřednictvím elektronických dotazníků uchylovat stále častěji (European Commission 2012b: 13).

Na základě shromážděných podkladů z jednotlivých útvarů Komise dospěla k závěru, že k hlavním překážkám v „systematické a široké“ konzultaci patří její časové sladění s harmonogramem politického rozhodování. Také z tohoto důvodu útvary často přistupují ke kombinaci otevřených veřejných konzultací na počátku tvorby politiky a v pozdějších fázích volí spíše zacílené konzultace s vybranými aktéry (European Commission 2012b: 11). Podle Komise „by dotčení aktéri mohli být lépe zapojeni v pozdějších fázích normotvorby“, v ideálním případě by konzultační strategie měla obsáhnout celý proces vývoje politiky (European Commission 2012b: 12). Současně přislíbila zveřejňovat na internetových stránkách Váš hlas v Evropě přehled plánovaných konzultací s uvedením cílových skupin³⁹ (European Commission 2012b: 17).

Postoj Komise k výhradám k definování inkluзивity byl v mnohém neústupný. V první řadě se nevzdala svého selektivního výběru účastníků. Potvrdila svůj názor, že otevřený typ konzultací se lépe hodí při konzultaci průřezové problematiky a témat obecného zájmu dotýkajícího se občanů, pracovníků a podniků napříč sektory. Na druhou stranu zacílené konzultace se podle ní osvědčily u návrhů „úzce vymezených“, spíše technické povahy, s dopady na zřetelně ohraničenou skupinu aktérů (European Commission 2012b: 15). Zároveň neupustila od stále častějšího využívání elektronických dotazníků zaměřených na konkrétní zájmové skupiny, a to z důvodu snadnosti sběru dat i jejich následného hodnocení. Průvodním jevem je narůst počtu podkladových konzultačních dokumentů, které nemají formát bílých či zelených knih nebo sdělení. Často se jedná o soubor otázek zveřejněných přímo na webových stránkách Komise. K přehodnocení nedošlo ani ve věci jazykových mutací. Konzultace jsou vedeny převážně v angličtině a dokumenty nebývají v takových případech překládány ani s časovým zpožděním. Tím může docházet k omezení zapojení dotčených aktérů, zvláště těch z národní a subnárodní úrovně.

Postoj Komise k otázce formalizace

Pravidla pro provádění konzultací byla kritizována především z důvodu právní nezávaznosti MNK. Komise se s ní vyrovnávala pomocí dvou argumentů: 1. konzultací z iniciativy Komise je zapotřebí odlišit od jasně vymezeného rozhodovacího procesu vyplývajícího z primárního práva, 2. nadměrná rigidita konzultačního procesu by mohla vést ke zpoždění celého legislativního procesu. Princip obhajoby Komise ilustruje její argument,

že je „čas konzultovat a čas pokročit v rozhodovacím procesu“ (European Commission 2002c: 10–11).

Ve všech sledovaných konzultacích se kritika zájmových skupin zaměřovala především na reálné uplatňování MNK, např. na poskytování zpětné vazby ze strany Komise, krátkou konzultační lhůtu a její nedodržování, dále na formu a obsah konzultací či způsob hodnocení příspěvků. Ohledně délky konzultační lhůty Komise v upravené verzi MNK reagovala jejím prodloužením na osm týdnů. Prodloužení konzultační lhůty o dva týdny náleželo k nejvýraznější změně ve srovnání s původním návrhem MNK.

V dalších letech však Komise obcházela požadavek zájmových skupin na prodloužení minimální konzultační lhůty s argumentem, že jde o minimální pravidlo a je možné provést delší konzultaci. Podobně reagovala ve věci nedodržování lhůt a organizaci konzultací v období dovolených a svátků. Příkladem mohou být i samy sledované konzultace, z nichž čtyři z pěti byly realizovány v průběhu letních prázdnin. Tlak zájmových skupin v této oblasti se nicméně promítl do upravených pokynů prostřednictvím formulace, že „za určitých okolností může být zapotřebí delší doba [pro konzultace], např. u návrhů zvláště složitých a citlivých či probíhá-li konzultace v období dovolených“ (European Commission 2009a: 20). Po osmi letech tlaku Komise na podzim 2010 oznámila prodloužení konzultační lhůty z 8 na 12 týdnů, a to od roku 2012 (Evropská komise 2010: 10).

Spojujícím prvkem všech konzultací od roku 2002 byla též otázka poskytování individuální zpětné vazby po ukončení konzultace. Komise na ni reagovala s tím, že to jednak „není kompatibilní s požadavkem na efektivitu rozhodovacího procesu“, jednak může příspěvky vyhodnotit pouze kolegium komisařů (European Commission 2002c: 12). Po konzultaci 2009 potvrdila v pokynech pro vypracování hodnocení dopadů, že zpětná vazba poskytovaná v rámci konzultací by měla obsahovat rozdílné postoje shromážděné Komisí i jejich zohlednění. Uznala, že u konzultací za účelem shromáždění faktických údajů by útvary měly sdělit, „jaká data požadovaly, jaká obdržely a jak s nimi bylo naloženo“ (European Commission 2009b: 20). Možnosti poskytovat kvalitní zpětnou vazbu úzce souvisí s tím, jakou podobu mají otázky položené v konzultaci. Zájmové skupiny kritizovaly Komisi za způsob pokládání otázek i za jejich elektronickou podobu. Kritika elektronických konzultací však zůstala bez větší odezvy (European Commission 2012c).

Komise, podobně jako u fenoménu inkluzivity, i zde opakovaně vyjadřovala přesvědčení, že náprava nedostatků v konzultační praxi je otázkou spíše technicko-administrativní, nikoliv systémovou. V hodnocení konzultace 2006 uvedla, že zlepšení konzultační praxe zajistí vnitřní proškolení pověřených úředníků, sdílení informací o konzultační praxi mezi generálními ředitelstvími či přezkum praktických pokynů pro provádění konzultací (Evropská komise 2007: 6–7). Také po konzultaci 2008 zastávala názor, že „MNK jsou robustní“, ale více snah by se mělo podniknout k zajištění „jejich plné aplikaci v praxi“ (European Commission 2009a: 2). V obsáhlejší hodnocení své konzultační praxe z prosince 2012 dospěla k závěru, že „její konzultační politika a nástroje užívané za tímto účelem zůstávají platné“ (European Commission 2012b: 17). Nedostatky konzultací jsou tedy pro Komisi spíše otázkou zlepšení implementace stávajících norem, nikoliv změnou norem samotných.

* * *

Tato konzultace mapovala vývoj diskuse k nastavení veřejných konzultací, která se v období 2002–2012 odehrávala mezi Komisí a vybranými zájmovými skupinami. Za tímto účelem byla provedena analýza dlouhodobých postojů vybraných zájmových skupin a Komise v oblasti nastavení veřejných konzultací a uplatňování MNK. Pozornost se zaměřila na dva klíčové fenomény veřejné konzultační praxe: inkluzivitu, tj. šíři spektra zapojovaných aktérů, a formalizaci, tj. povahu pravidel pro konzultace. Cílem bylo nalézt průsečík shody a nesouladu mezi Komisí a zájmovými skupinami po uplynutí deseti let vývoje této agendy.

Z provedené analýzy vyplývá, že v postojích zkoumaných zájmových skupin a Komise ke způsobu vedení veřejných konzultací, jakož i jiných typů konzultací prováděných při tvorbě evropských politik, panují dílčí rozpory. V rámci debaty nad otázkou inkluзивity zájmy požadovaly po Komisi, aby vymezila relevantní aktéry konzultací na základě konkrétního souboru kritérií. Komise, která se o podobná kritéria opírá v rámci jiných konzultačních režimů, než jsou veřejné konzultace (např. u sociálního dialogu), se omezení výběru partnerů pro konzultace dlouhodobě vyhýbá. Volbu relevantních aktérů či určení oněch dotčených přenechává na zodpovědnosti svých útvarů, typicky GR. Ta se obvykle drží seznamu aktérů, s nimiž je poji předchozí konzultační zkušenost. Palčivou otázkou pro zájmy dále zůstává politická a expertní hodnota jejich pozic. Komise se ve snaze neodradit zapojování různorodých aktérů do konzultací evropských politik vyhýbá jasně odpovědi na to, jakou váhu jednotlivým shromážděným stanoviskům přiděluje. Vydání kritérií hodnocení by Komisi navíc limitovalo v dosavadní autonomii postupovat dle vlastních představ o tvoření politiky.

Transnacionální rozměr konzultací je dle zájmů omezen nedostatečným překládáním všech konzultačních dokumentů. Zájmovým uskupením působícím v Bruselu by totiž překlady usnadnily dosažení vyjádření svých členů z národních úrovní. Na tento požadavek Komise reagovala pouze částečně. K rychlejší dostupnosti překladů v současnosti dochází u komunikačních dokumentů, které jsou postupovány dalším institucím. Na druhou stranu narůstá počet konzultací bez klasických konzultačních podkladů (tj. zelených a bílých knih, sdělení), obvykle v podobě dotazníků zveřejněných na webových stránkách Komise, u nichž Komise o překlad ani neusiluje a kde se etablovala angličtina jako konzultační jazyk. Právě v otázce stále frekventovanějšího využívání dotazníků k realizaci konzultací je patrný další významný rozpor mezi Komisí a zájmovými skupinami. Komise považuje využití elektronických dotazníků za efektivní konzultační nástroj umožňující rychlý sběr velkého množství podnětů a jednoduché a kvantifikovatelné vyhodnocení konzultace. Zájmové skupiny je na druhou stranu vnímají jako manipulativní metodu omezující jejich vyjádření a zjednodušující diskutovanou problematiku.

Debata o formalizaci veřejných konzultací byla vedena zejména jako diskuse o povaze MNK. Zájmové skupiny přivítaly přijetí MNK. Po celou dekádu jejich fungování však zastávaly roli hlídače praktického uplatňování těchto norem a v průběhu institucionálních konzultací upozorňovaly Komisi na jejich četná porušení a nedodržování. Nutno dodat, Komise je k této jejich roli sama vybízela realizací zmíněných konzultací. Otázka „jak konzultovat“ se v debatách opakovaně stáčela k formátu konzultace a k jejímu načasování z hlediska politického cyklu i kalendářního roku a vymezené časové dotaci určené na konzultaci.

Z postojů zájmových skupin bylo zároveň patrné, že neupřednostňují veřejnou konzultaci, tedy formát, který je nejlépe přístupný všem dotčeným aktérům i individuálním občanům. Otevřené veřejné konzultace pojmají pouze jako doplněk při tvorbě evropských politik. Z tohoto důvodu využívají zájmové skupiny paralelně vícero konzultačních režimů, přičemž existuje preference členství v uzavřenějších konzultačních formátech, jejichž hlavní kvality spočívají v detailním projednávání problematičtých bodů návrhů, v konkrétní diskusi nad technickými aspekty návrhu a v jedinečném přístupu k interním informacím. Prokazují tedy schopnost přizpůsobit strategii prosazování svých zájmů aktuálnímu nastavení konzultačních režimů.

Zájmové skupiny dlouhodobě zdůrazňují kvalitativní prvek konzultací a odmítají jejich realizaci *pro forma*. Po Komisi požadují čas na zpracování smysluplných stanovisek a konzultaci s členskou základnou. Požadavek na prodloužení konzultační lhůty byl spojovacím prvkem valně většiny zájmových skupin v průběhu celé dekády. Jedná se zároveň o jediné pravidlo pro vedení konzultací, k jehož změně Komise po letech naléhání přistoupila. K jiným oblastem, kde Komise přistoupila k drobnější úpravě konzultační praxe, náleží průnik konzultačních norem do interních směrnic pro komunikaci se zájmovými

skupinami a vytvoření elektronického prostředí pro zveřejňování výzev, příspěvků i shrnujících zpráv ke konzultacím. Průběžně také probíhá sjednocování konzultační praxe mezi útvary Komise díky koordinační roli Generálního sekretariátu a systému vzájemného učení.

Minimální ústupky Komise v zavedené praxi veřejných konzultací a její dlouhodobě stabilní postoj svědčí o snaze uchovat si značnou rozhodovací autonomii. Od počátku diskuse o návrhu MNK je patrné, že veřejné konzultace pojímá jako doplněk tvorby politik zacílený na podporu legitimacy přijímaných rozhodnutí. Systémové nastavení veřejného konzultačního mechanismu ale zůstává nezměněno. Veřejné konzultace jsou politickým, nikoliv právním závazkem. Jinými slovy, Komise má stále poslední slovo při rozhodování „*co je relevantní, kdo se zúčastní a kdo ne a za jakých podmínek*“ (Curtin 2006: 142). Barrosova komise sice pojala konzultace veškerých nových legislativních návrhů a strategických iniciativ jako standard. Stále to však je Komise, resp. její útvary, které zůstávají rozhodující silou v otázce, kdy z hlediska časového ke konzultaci dojde a jak bude vymezen problém určený ke konzultaci. Volbou zacílené či otevřené konzultace může Komise ovlivnit skladbu přispěvatelů do konzultace. Formulací otázky spolu s volbou typu dotazníku (např. elektronického s přednastavenými odpověďmi) navádí pozornost zájmových skupin konkrétním směrem. Přirozeně, že tento prostor, který má Komise k manipulaci s průběhem a výstupem konzultací, je zájmovými skupinami dlouhodobě kritizován.

Zatímco zájmová uskupení usilují o přístup a možnost ovlivnit návrhy politik, Komise potřebuje jak legitimizační bázi veřejných konzultací, tak i prostor pro dotváření konkrétní podoby politik za „zavřenými dveřmi“. Řeší proto dilema, jak dlouhodobě motivovat zájmové skupiny k širokému a pravidelnému zapojování do veřejných konzultací, aniž by své působení v tomto konzultačním formátu musela omezovat dalšími závazky. Diskusi o nastavení konzultačních mechanismů je proto možné nahlížet též jako boj o moc mezi partikulárními zájmy a Komisí, jejímž úkolem je představovat „obecný zájem Unie“, jakkoliv je tento definován dle aktuálních politických požadavků. Z tohoto úhlu pohledu lze každé pravidlo, o které se MNK obohacuje, i rozšíření záběru i vynutitelnosti těchto pravidel vnímat jako oslabení autority Komise a její schopnosti autonomně nastolovat agendu a činit dílčí politické kroky. Debata nad konzultačními principy je tak důležitá i jako hledání takové míry participativní demokracie, která podpoří vnější zdroje legitimacy, aniž by vedla k mocenské fragmentaci a oslabení odpovědnosti Komise za tvorbu evropských politik.

¹ Jako smluvní strana Aarhuské úmluvy se Společenství zavázalo „*usilovat o zajištění toho, aby pracovníci úřadů (...) usnadňovali veřejnosti účast na rozhodování (...)*“ (Aarhuská úmluva, čl. 3, odst. 2).

² Někteří autoři rozlišují mezi formálními a neformálními pravidly pro konzultaci (Bouwen 2009: 27–29), právně závaznými a nezávaznými konzultacemi (Tanasescu 2009: 57), anebo zařazují veškeré konzultace do neformálního způsobu vládnutí (Peters 2007: 39–63). V této stati je upřednostněna škálovatelnost konzultací mezi dvěma body kontinua formální–neformální, neboť umožňuje detailnější vzájemné rozlišení jednotlivých typů konzultací.

³ Jedná se o neformální podobu konzultací mezi Komisí a vnitrostátními parlamenty, která bývá označována jako Barrosova iniciativa (viz Evropská komise 2006b).

⁴ Exponenciálním růstem je zde míněna skutečnost, že zahájení konzultace v rámci jedné politiky vede k navazujícím konzultacím v rámci dotčené konzultace i souvisejících politikách. Politická problematika, která se na jedinou stane součástí veřejné diskuse, se navíc z veřejného prostoru obtížně stahuje.

⁵ Nutno dodat, že synchronní komparace konzultačních režimů by u jednotlivých konzultačních režimů odhalila odlišnou míru formalizace. Celková simplifikace uvedené klasifikace je navíc podpořena primárním zaměřením na občanskou společnost jako hlavní cílovou skupinu konzultací. Zohlednění dalších typů zájmových aktérů, stejně jako i praxi jiných GR, by vedlo k rozšíření výčtu konzultačních režimů i nástrojů.

⁶ Poslední konzultace týkající se interních pokynů Komise ke konzultacím se zainteresovanými stranami byla realizována v průběhu léta (červen až září) 2014. Komise v ní předložila devět okruhů otázek, mj. k identifikaci cílových skupin, podpoře jejich zapojení, hodnocení reprezentativnosti zájmů či odlišení jednotlivých konzultačních kroků. V konzultačních dokumentech zájmy ujistila, že pokyny nemění rozsah platnosti MNK. Navazující kroky Komise nebyly v době finalizace této studie známy (viz European Commission 2014).

- ⁷ Těmito kroky je míněna propagace „dobré praxe“ v oblastech konzultací, interní doporučení a návody pro konzultace, deklarace konzultačních hodnot navenek etc. (European Commission 2012b: 9).
- ⁸ Rejstřík transparentnosti v současnosti (2014) rozlišuje šest kategorií: 1. odborné poradenské společnosti / právnické firmy / samostatně výdělečně činní poradci, 2. „in-house“ lobbisté, obchodní / profesní sdružení, 3. nevládní organizace, 4. expertní skupiny typu „think tank“, výzkumné a akademické instituce, 5. organizace zastupující církve a náboženská společenství, 6. organizace zastupující místní, regionální a obecní orgány, jiné veřejné či smíšené subjekty atd.
- ⁹ Z analyzovaných dokumentů Komise vyplývá, že tři konzultací se zúčastnily ještě organizace Fédération des Experts Comptables Européens (FEE) v letech 2002, 2006 a 2010 a Federation of Small Business (FSB) v letech 2006, 2010 a 2012. S výjimkou pozice FSB v konzultaci 2012 nebyly jejich pozice na webových stránkách sledovaných konzultací dohledatelné.
- ¹⁰ Návrh legislativního aktu je pro účely výkladu tohoto protokolu definován jako „návrh Komise, podněty skupiny členských států, podněty Evropského parlamentu, žádosti Soudního dvora, doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí legislativního aktu“ (Článek 3 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeného ke SEU a Smlouvě o fungování EU (SFEU)). Před revizí primárního práva Lisabonskou smlouvou zněla ustanovení dotčeného protokolu následovně: „Komise, aniž je dotčeno její právo podávat návrhy, by měla s výjimkou případů zvláštní naléhavosti nebo důvěrnosti konzultovat široký okruh subjektů, než předpis navrhne, a zveřejňovat podklady pro konzultace, kdykoliv je to vhodné“ (Článek 9 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství). Termín „předpis“ (v angl. legislation) není v protokolu vymezen.
- ¹¹ V protokolu je Komisi uložena povinnost předat tyto konzultační podklady „při jejich zveřejnění přímo vnitrostátním parlamentům“ podobně jako „roční legislativní program a veškeré další nástroje legislativního plánování nebo politické strategie“ (Článek 1 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v EU připojeného ke SEU a SFEU).
- ¹² Ke konzultacím dokumentu došlo zcela absurdně v průběhu června a července 2002. Zájemové skupiny na kontrast mezi příslibem dostatečné časové dotace na přípravu a zapojení do konzultace a realizaci konzultace v průběhu letních prázdnin reagovaly značnou kritikou Komise. Tento typ kritiky se často objevoval i v následujících konzultacích.
- ¹³ Po vyhodnocení konzultace 2002 k návrhu MNK Komise změnila lhůtu z navržených šesti na osm týdnů (European Commission 2002b). Od roku 2012 se uplatňuje 12týdenní lhůta na konzultace.
- ¹⁴ Dalšími dvěma tématy byla jednak otázka lobbování a pravidel zajišťujících transparentnost, jednak zveřejňování údajů o příjemcích finančních prostředků z fondů EU.
- ¹⁵ Posouzení či hodnocení dopadů (angl. impact assessment) představuje dokument vypracovaný k legislativním dokumentům a důležitým iniciativám Komise na počátku a v průběhu legislativního procesu s cílem zajistit „transparentní, souhrnné a vyvážené podklady“ pro další politické rozhodování na úrovni Kolegia komisářů a dále na úrovni Rady a Evropského parlamentu. (European Commission 2009b: 4)
- ¹⁶ Inteligentní regulace (angl. smart regulation) představuje projekt Komise na snížení administrativní zátěže pro subjekty vnitřního trhu prostřednictvím revize stávající legislativy a odstraněním či novelizací některých směrnic (viz Evropská komise 2010).
- ¹⁷ Podle Barrosa Komise za jeho prvního funkčního období „podnítila revoluci ve způsobu, jakým jsou politiky na úrovni EU tvořeny“, neboť se „veřejné konzultace a studie dopadů staly normami pro nové legislativní návrhy“, přičemž souběžně probíhá „podstatné zjednodušení existující legislativy“ (Barroso 2009: 29).
- ¹⁸ Proti čistě kvantitativnímu přístupu se ohradila německá organizace BFB, a to především kvůli nezařazení evropského sdružení CEPLIS (European Council of the Liberal Professions), jehož je členem, na seznam evropských sociálních partnerů v roce 1999 (viz Institut des Sciences du Travail – Université Catholique de Louvain 1999: 11–15; BFB 2002).
- ¹⁹ Podle UNICE je organizace reprezentativní, pokud 1. je složena ze členů s mandátem jednat na evropské úrovni, 2. je zastoupena ve většině členských států EU, 3. je složena z organizací, které jsou na národních úrovních nahlíženy jako představitelé zájmu, který hájí, 4. má schopnost obhájit svou činnost před svými členy, 5. je složena ze členů, kteří se na národní i evropské úrovni připojili dobrovolně, 6. je prokazatelně nezávislá na státních finančních zdrojích a zdrojích financování z EU, 7. má vnitřní strukturu s dostatečnými zdroji, která umožňuje rychlou a účinnou konzultaci poboček, 8. je schopna odvolat se na znalost svých členů, aby byla zajištěna určitá míra expertizy (UNICE 2002: 2).
- ²⁰ Zejména finanční nezávislost na veřejných zdrojích si žádá dostatečný počet členů platících členské příspěvky, které lze využít na pokrytí chodu organizace.
- ²¹ EUROCHAMBERS odkazovala na devět kritérií předložených HSV. Tato kritéria se týkala účasti organizací na dialogu Komise s občanskou společností. K jejich naplnění měla organizace: 1. trvale existovat na úrovni EU, 2. poskytovat přímý přístup k expertize svých členů, a tedy i k rychlé a konstruktivní konzultaci, 3. představovat obecný zájem, který se shoduje se zájmy evropské společnosti, 4. zahrnovat organizace, které jsou na úrovni členských států uznány jako představitelé určitého zájmu, 5. disponovat členskou základnou ve většině členských zemí EU, 6. zodpovídat se svým členům, 7. mít mandát k reprezentaci a činnosti na úrovni EU, 8. být ve své činnosti nezávislá, 9. vykazovat transparentní financování a rozhodovací strukturu (Economic and Social Committee 2002: C 125/63-65).

- ²² Na tomto místě je vhodné upozornit, že existuje studie založená na analýze zveřejněných interních dokumentů společnosti British American Tobacco (BAT), která upozorňuje na spolupráci mezi EPC, ERF a tabákovým průmyslem. Zmíněná spolupráce se týká právě kampaně EPC a ERF v oblasti chytré regulace a konzultační politiky Komise a zpochybňuje deklarovanou nezávislost obou think tanků (viz Smith et al. 2010: 4-5). BAT také zmiňuje EPC a ERF v Rejstříku transparentnosti v rámci sekce „*týkající se členství organizace ve sdružení, federaci, konfederaci nebo síti, včetně subjektů ad hoc*“ (viz Rejstřík transparentnosti 2014).
- ²³ Postoj BEUC z konzultace z roku 2002 není již na webových stránkách Komise dohledatelný, avšak účast této organizace je zmíněna v příloze dokumentu Komise, který shrnuje průběh konzultace (European Commission 2002c: 25). Pozici spotřebitelských organizací proto nastiňuje odpověď organizace Consumers Association (CA), která je jako národní sdružení hájící zájmy britských spotřebitelů členem BEUC a v době konzultace této eurofederaci předsedala.
- ²⁴ EPHA je současně členem Social Platform. Jejich stanoviska se tedy shodují, případně jde pozice EPHA nad rámec stanoviska vyjednaného v rámci Social Platform.
- ²⁵ Tento postoj národní obchodní komory je v kontrastu vůči postoji evropského představitele obchodních komor, tj. EUROCHAMBERS.
- ²⁶ Otázka dostupnosti překladů byla zájmy řešena také v rámci problematiky časové dotace určené na konzultace. V tomto ohledu se objevoval názor, že by konzultační lhůta měla začít až v momentě, kdy jsou dostupné všechny jazykové verze (BCC 2010; EUROCHAMBERS 2010, 2012; UEAPME 2010).
- ²⁷ V konzultaci 2012 EPHA (2012: 10) zmínila, že MNK vzniklé v roce 2002 by v souvislosti s přijímáním revize primárního práva mohly být revidovány.
- ²⁸ ERF vzniklo v rámci struktury EPC v roce 1996 (viz EPC 2006b: 1). Mezi oběma uskupeními existují dlouhodobá personální a strategická propojení. Projevuje se to například na blízkosti obsahu jejich pozic či na skutečnosti, že mnohdy není zřejmé, která ze zmíněných dvou organizací danou pozici předkládá.
- ²⁹ Think tank ERF prosazoval zavést povinné konzultace také při vypracovávání dopadových studií (ERF 2008: 6).
- ³⁰ V konzultaci 2008 a 2010 se organizace EHN vrátila k obsahu MNK a požadovala jejich rozšíření o principy obsažené v Rámcové úmluvě o kontrole tabáku. Odvolávala se zejména na čl. 5 odst. 3 této úmluvy, v němž se píše o ochraně politiky veřejného zdraví před „*komerčními a ostatními rozsáhlými zájmy tabákového průmyslu*“ (EHN 2008: 6, 9; 2010: 8).
- ³¹ EUROCHAMBERS, evropský představitel národních hospodářských komor, neuvádí na svých webových stránkách BCC jakožto člena. Stránky BCC zmiňují pouze úzkou spolupráci s EUROCHAMBERS, nikoliv explicitní členství.
- ³² V podkladech pro konzultace z roku 2002, tedy v návrhu MNK, Komise sociální dialog explicitně vyňala z debaty o uplatňování pravidel pro konzultace (European Commission 2002b: 10). Tato skutečnost byla pro zájmové skupiny zjevně podnětem k diskusi o tomto vynětí. V následujících konzultačních podkladech již role sociálních partnerů nebyla Komisí zmiňována. Pozornost zájmových skupin se navíc v konzultacích 2006–2012 zaměřila na konkrétně pojaté otázky k uplatňování MNK. Vedlejší roli sehrála i proměna identity UNICE v BUSINESSEUROPE v roce 2007, po níž přestala tato organizace ve svých postojích zdůrazňovat význam sociálního dialogu.
- ³³ Fungování expertních skupin se řídí podle tzv. horizontálních pravidel zavedených v roce 2005 a aktualizovaných v roce 2010. Součástí opatření na zlepšení přehlednosti tohoto systému a zvýšení jeho transparentnosti bylo i zavedení registru expertních skupin (European Commission 2005a, b; 2010).
- ³⁴ Výjimku představovala organizace BFB, která se k roli HSV vrátila v konzultaci 2012 (viz BFB 2012: 1).
- ³⁵ Komise požadavek na konzultaci návrhu dopadové studie zásadně odmítla (European Commission 2009a: 2).
- ³⁶ Například podle UEAPME (2006) Komise konzultační lhůtu dodržovala v případech zelených knih. V rámci konzultací jiných typů dokumentů nikoliv.
- ³⁷ Inspirace pro 12týdenní návrh pocházela v řadě příspěvků z pravidel pro veřejné konzultace uplatňované ve Velké Británii. Soubor pravidel pro písemné konzultace byl vydán kabinetem Tonyho Blaira v listopadu 2000 a uplatňován od ledna 2001 (Cabinet Office of the United Kingdom 2000). Návrh 16 týdnů byl zase přejet z tzv. Mandelkernovy zprávy. Tato zpráva Vysoké poradní skupiny pro lepší regulaci byla projednána na laickém zasedání Evropské rady v prosinci 2001 a v rámci jednoho z pěti bodů pro lepší provádění konzultací zmiňuje právě 16týdenní konzultační lhůtu (Mandelkern Group on Better Regulation Final Report 2001: iv).
- ³⁸ Cestovní mapy (angl. roadmaps) jsou součástí každoročně vydávaných pracovních programů Komise a jsou navázané na plánované dopadové studie. Představují předběžný harmonogram iniciativ Komise a klíčových analytických kroků k jejich realizaci (European Commission 2008: 6).
- ³⁹ Poprvé byl plán konzultací s vymezením oblastí, cílových skupin, měsíců či kvartálů vydán v prosinci 2013 a vztahoval se k roku 2014.

Literatura

- Almer, J. – Rotkirch, M. (2004): *European Governance – An Overview of the Commission's Agenda for Reform*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, October, <http://www.eu-newgov.org/database/DOCS/CLU2_D01_Almer_Rotkirch_European_Governance.pdf>.
- Badouard, Romain (2013): Combining Inclusion with Impact on the Decision? The Commission's Online Consultation on the European Citizens' Initiative. In: Kies, Raphaël – Nanz, Patrizia (eds.): *Is Europe Listening to Us?: Successes and Failures of EU Citizen Consultations*. Surrey: Ashgate Publishing Limited, s. 153–172.

- Besson, Samantha – Martí, José Luis (eds., 2006): *Deliberative Democracy and its Discontents*. Burlington: Ashgate.
- Bignami, Francesca (2003): Three Generations of Participation Rights in European Administrative Proceedings. *Jean Monnet Working Paper* 11/03, <<http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/03/031101.html>>.
- Bouwen, Pieter (2009): The European Commission. In: Coen, David – Richardson, Jeremy (eds.): *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*. Oxford: Oxford University Press, s. 19–38.
- Coleman, Stephen – Shane, Peter M. (eds., 2012): *Connecting democracy: online consultation and the flow of political communication*. Cambridge: MIT Press.
- Curtin, Deirdre (2006): Framing Public Deliberation and Democratic Legitimacy in the European Union. In: Besson, Samantha – Martí, José Luis (eds.): *Deliberative Democracy and its Discontents*. Burlington: Ashgate, s. 133–156.
- Dür, Andreas – De Bièvre, Dirk (2007): Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy. *Journal of Public Policy*, Vol. 27, No. 1, s. 79–101.
- Dür, Andreas (2008): Interest Groups in the European Union: How Powerful are They? *West European Politics*, Vol. 31, No. 6, s. 89–110.
- Elster, Jon (1998): Introduction. In: Elster, Jon (ed.): *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 1–18.
- Finke, Barbara (2007): Civil society participation in EU governance. *Living Reviews in European Governance*, Vol. 2, No. 2, <<http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2007-2/download/lreg-2007-2Color.pdf>>.
- Greenwood, Justin (2011): *Interest representation in the European Union*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Gornitzka, Ase – Sverdrup, Ulf (2007): Who Consults? The Use of Expert Groups in the European Union. *ARENA Working Paper No. 12*, Oslo: Centre for European Studies, <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2007/wp07_12.pdf>.
- Grote, Jürgen R. – Gbikpi, Bernard (Eds., 2002): *Participatory Governance: Political and Societal Implications*. Opladen: Leske + Budrich.
- Heard-Lauréote, Karen (2010): *European Union governance: effectiveness and legitimacy in European Commission committees*. New York: Routledge.
- Christiansen, Thomas – Larsson, Torbjörn (eds., 2007): *The role of committees in the policy-process of the European Union: legislation, implementation and deliberation*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Jarman, Holly (2012): Collaboration and Consultation: Functional Representation in EU Stakeholder Dialogues. In: Knodt, Michčle – Quittkat, Christine – Greenwood, Justin (eds.): *Functional and Territorial Interest Representation in the EU*. New York: Routledge, Kindle Edition.
- Kies, Raphaël – Nanz, Patrizia (eds., 2013). *Is Europe Listening to Us? Successes and Failures of EU Citizen Consultations*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.
- Klüber, Heike (2012): Biasing Politics? Interest Group Participation in EU Policy-Making. *West European Politics* Vol. 35, No. 5, s. 1114–1133.
- Kohler-Koch, Beate – Finke, Barbara (2007): The Institutional Shaping of EU – Society Relations: A Contribution to Democracy via Participation? *Journal of Civil Society* Vol. 3, No. 3, s. 205–221.
- Kohler-Koch, Beate (2013): Governing with the European civil society. In: Kohler-Koch, Beate – Quittkat, Christine – Buth, Vanessa – Altides, Christina (eds.): *De-mystification of participatory democracy: EU governance and civil society*. Oxford: Oxford University Press, s. 18–40.
- Kohler-Koch, Beate – Quittkat, Christine – Buth, Vanessa – Altides, Christina (eds., 2013): *De-mystification of participatory democracy: EU governance and civil society*. Oxford: Oxford University Press.
- Larsson, Torbjörn (2003): *Precooking in the European Union – The World of Expert Groups*. Stockholm, ESO Reports, <<http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/63/05/17549c2a.pdf>>.
- Mazey, Sonia – Richardson, Jeremy (eds., 1993): *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Michel, Héléne (2005): The lobbyists and the consultation on the White Paper: objectivization and institutionalisation of “civil society”. *Workshop ‘The Institutional Shaping of EU-Society Relations’*: *CONNEX Research Group 4*, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/4/workshop%20mannheim%20oct05%20papers/Michel_WhitePaper%20and%20civil%20society.pdf>.
- Persson, Thomas (2009): Civil Society Participation and Accountability. In: Gustavsson, Sverker – Karlsson, Christer – Persson, Thomas (eds.): *The Illusion of Accountability in the European Union*. New York: Routledge, s. 141–154.
- Peters, B. Guy (2007): Forms of Informal Governance: Searching for Efficiency and Democracy. In: Christiansen, Thomas – Larsson, Torbjörn (eds.): *The role of committees in the policy-process of the European Union: legislation, implementation and deliberation*. Northampton: Edward Elgar Publishing, s. 39–63.
- Pičman Štefančič, Polona (2012): Legal Frameworks and Institutional Contexts for Public Policy Consultation Regarding Administrative Action: The European Union. In: Coleman, Stephen – Shane, Peter M. (eds.): *Connecting democracy: online consultation and the flow of political communication*. Cambridge: MIT Press, s. 307–331.
- Quittkat, Christine – Finke, Barbara (2008): The EU Commission Consultation Regime. In: Kohler-Koch, Beate – De Bièvre, Dirk – Maloney, William (eds.): *Opening EU-Governance to Civil Society: Gains and*

- Challenges. CONNEX Report Series No. 05*, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/BookSeries/Volume_Five/CONNEX%20Report%20Series_Book%205.pdf>.
- Quittkat, Christine – Kohler-Koch, Beate (2013): Involving Civil Society in EU Governance. In: Kohler-Koch, Beate – Quittkat, Christine – Buth, Vanessa – Altides, Christina (eds.): *De-mystification of participatory democracy: EU governance and civil society*. Oxford: Oxford University Press, s. 41–61.
 - Quittkat, Christine – Kotzian, Peter (2012): Lobbying via Consultation – Territorial and Functional Interests in the Commission's Consultation Regime. In: Knodt, Michèle – Quittkat, Christine – Greenwood, Justin (eds.): *Functional and Territorial Interest Representation in the EU*. New York: Routledge, Kindle Edition.
 - Rasmussen, Anne – Carroll, Brendan J (2013): Determinants of Upper-Class Dominance in the Heavenly Chorus: Lessons from European Union Online Consultations. *British Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 2, s. 445–459.
 - Smith, Katherine E. – Fooks, Gary – Collin, Jeff – Weishaar, Heide – Mandal, Sema – Gilmore, Anna B. (2010): "Working the System"—British American Tobacco's Influence on the European Union Treaty and Its Implications for Policy: An Analysis of Internal Tobacco Industry Documents. *PLoS Medicine*, Vol. 7, No. 1, <<http://www.plosmedicine.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pmed.1000202>>.
 - Smith, Mitchell P. (2008): All Access Points are Not Created Equal: Explaining the Fate of Diffuse Interests in the EU. *The British Journal of Politics*, Vol. 10, No. 1, s. 64–83.
 - Tanasescu, Irina (2009): *The European Commission and interest groups: towards a deliberative interpretation of stakeholder involvement in EU policy-making*. Brussels: VUB Press.

Dokumenty

- AmCham (2002): EU Committee of the American Chamber of Commerce: Response to the European Commission Communication Consultation document COM (2002) 277: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. 31 July 2002, <http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/consultation_standards/docs/cont_acc.pdf>.
- AmCham (2006): Position Paper on Chapter 2 of the European Transparency Initiative – Evaluation of the Commission's Minimum Standards for Consultation. 24 August 2006.
- AmCham (2008): Response to the Consultation on the draft Commission Impact Assessment Guidelines. 23 July 2008, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation/docs/contributions/organisations/amcham_en.pdf>.
- AmCham (2010): U.S. Chamber of Commerce Re: Consultation on Smart Regulation. 25 June 2010.
- AmCham (2012): AmCham EU's response to the European Commission Consultation on Smart Regulation. 13 September 2012, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/amcham_en.pdf>.
- Barroso, José Manuel (2005): Presentation of the Five Year Strategy and 2005 Legislative and Work Programme. Brussels: European Parliament, 26 January 2005, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/43&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>>.
- Barroso, José Manuel (2009): Political Guidelines for the next Commission. Brussel. 3 September 2009, <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf>.
- BCC (2006): European Transparency Initiative: a response from the British Chambers of Commerce, Federation of Small Businesses and Institute of Directors. 31 August 2006.
- BCC (2008): BCC response to the Commission's consultation on the draft Impact Assessment guidelines. <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation/docs/contributions/organisations/british_chambers_commerce_en.pdf>.
- BCC (2010): EC Stakeholder Consultation on Smart Regulation.
- BCC (2012): BCC Response to the European Commission Consultation on Smart Regulation. 19 September 2012, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/docs/non_registered_organisations/bcc_en.pdf>.
- BEUC (2006): BEUC / ANEC position on the European Transparency Initiative. 31 August 2006, <http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/contributions/141_C3_Ch1_BEUC.pdf>.
- BEUC (2008): Impact Assessment Commission Consultation on Guidelines (2008) Joint BEUC/ANEC comments. <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation/docs/contributions/organisations/beuc_anece_en.pdf>.
- BEUC (2010): BEUC Response to the Stakeholder Consultation on Smart Regulation. 25 June 2010.
- BEUC (2012): Smart Regulation BEUC Response to the Stakeholder Consultation. 21 September 2012, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/contrib_organ_en.htm>.
- BFB (2002): Per E-Mail an: SG-Consultation-minimumstandards@cec.eu.int. 3 September 2002, <http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/consultation_standards/docs/cont_bfb.pdf>.
- BFB (2006): Stellungnahme des Bundesverbandes der Freien Berufe (BFB) zum Grün-buch Europäische Transparenzinitiative KOM(2006) 194 endg. <http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/contributions/61_c4_ch2_bfb.pdf>.
- BFB (2012): Beitrag zur Konsultation über intelligente Regulierung. <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/bfb_de.pdf>.

- **BUSINESSEUROPE (2008):** Comments: Better Regulation – Impact Assessment Guidelines. 14 July 2008, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation/docs/contributions/organisations/businessseurope_en.pdf>.
- **BUSINESSEUROPE (2010):** Stakeholder Consultation on Smart Regulation. 23 June 2010.
- **BUSINESSEUROPE (2012):** Stakeholder Consultation on Smart Regulation in the EU. 20 September 2012, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/businessseurope_en.pdf>.
- **CA (2002):** Response by Consumers' Association to the European Commission Communication consultation document "Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission". 25 July 2002.
- **Cabinet Office of the United Kingdom (2000):** Code of practice on written consultation. Applies to consultation documents issued after 1 January 2001 (LC Paper No. CB(2)323/03-04(01). London: Cabinet Office, November 2000, <<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/english/panels/ca/papers/ca1117cb2-323-1e.pdf>>.
- **CEFIC (2006):** Text on Transparency. 29 August 2006.
- **CEFIC (2008):** Input to the public consultation on the revision of the Impact Assessment Guidelines. 24 July 2008, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation/docs/contributions/organisations/cefic_chemical_industry_en.pdf>.
- **CEFIC (2010):** Response of CEFIC, the European Chemical Industry Council, to the EU Stakeholder Consultation on Smart Regulation.
- **CEFIC (2012):** CEFIC's comments on the Commission's Consultation on Smart Regulation. 20 September 2012, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/cefic_en.pdf>.
- **Code of Conduct concerning public access to Council and Commission documents.** Official Journal L 340. 31 December 1993, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993X0730:en:HTML>>.
- **Declaration on estimated costs under Commission proposals attached to the Treaty on European Union,** <<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0102000038>>.
- **Declaration No. 23 on the future of the Union, Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01),** <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:080:0001:0087:EN:PDF>>.
- **Economic and Social Committee (2002):** Opinion of the Economic and Social Committee on 'European Governance – a White Paper' (2002/C 125/13). Official Journal of the European Communities C 125/61, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002AE0357&from=EN>>.
- **EEB (2010):** Response European Environmental Bureau to the Stakeholder Consultation on Smart Regulation.
- **EEB (2012):** Response by the European Environmental Bureau to the Commission's consultation on Smart Regulation, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/eeb_en.pdf>.
- **EHN (2006):** European Heart Network's response to the European Commission's Green Paper on "European Transparency Initiative" (COM(2006) yyy final). 31 August 2006, <http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/contributions/152_c7_ch3_ehn.pdf>.
- **EHN (2008):** European Heart Network's response to the European Commission's consultation on draft Impact Assessment Guidelines. 25 July 2008, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation/docs/contributions/organisations/european_heart_network_en.pdf>.
- **EHN (2010):** European Heart Network (EHN) response to the European Commission consultation on Smart Regulation. July 2010.
- **EPC (2006a):** European Commission Green Paper "European Transparency Initiative" Feedback on Application of the Minimum Standards for Consultation Comments by European Policy Centre. August 2006, <http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/contributions/95_c3_ch2_epc.pdf>.
- **EPC Risk Forum (2006b):** European Commission Green Paper "Promoting Diets and Physical Activity: A European Dimension for the Prevention of Everweight, Obesity, and Chronic Diseases" (2005) Comments, <http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/green_paper/nutritiongp_co050_en.pdf>.
- **EPC (2010):** European Commission Stakeholder Consultation on Smart Regulation. 24 June 2010.
- **EPHA (2006):** European Transparency Initiative Green Paper – Chapter 2 – Feedback on application of the minimum standards for consultation.
- **EPHA (2008):** EPHA response to the Consultation on the draft Commission Impact Assessment Guidelines. 25 July 2008, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation/docs/contributions/organisations/epha_public_health_en.pdf>.
- **EPHA (2010):** European Public Health Alliance (EPHA) response to the European Commission consultation on Smart Regulation, <http://www.epha.org/IMG/pdf/EPHA_response_Smart_Regulation_June2010.pdf>.
- **EPHA (2012):** EPHA Response Smart Regulation Consultation, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/epha_en.pdf>.
- **ERF (2002):** Communication from the Commission: Consultation Document COM (2002) 277, <http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/consultation_standards/docs/cont_rfepc.pdf>.
- **ERF (2008):** European Risk Forum – Communication 04. Secretariat General Consultation – Draft Commission Impact Assessment Guidelines. July 2008, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation/docs/contributions/organisations/european_risk_forum_en.pdf>.

- ERF (2012): European Risk Forum – Communication 08. Stakeholder Consultation on Smart Regulation in the EU – European Commission Consultation. September 2012, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/erf_en.pdf>.
- EuroChambers (2002): Comments on the Communication from the Commission: Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – Proposals for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. 30 July 2002, <http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/consultation_standards/docs/cont_eurochambers.pdf>.
- EuroChambers (2006): EuroChambers' Contribution to the European Transparency Initiative.
- EuroChambers (2008): Response to the Consultation on the Draft Commission Impact Assessment Guidelines, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation/docs/contributions/organisations/eurochambers_en.pdf>.
- EuroChambers (2010): Smart Regulation. Contribution to the European Commission's Consultation.
- EuroChambers (2012): Response to the Commission Consultation on Smart Regulation in the EU, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/eurochambers_en.pdf>.
- EuroCommerce (2002): EuroCommerce Views on the Commission Package – Part II on Better Law Making. 30 July 2002, <http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/consultation_standards/docs/cont_eurocom.pdf>.
- EuroCommerce (2006): Chapter II: Feedback on application of the minimum standards for Consultation. <http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/contributions/129_c3_ch2_eurocommerce.pdf>.
- EuroCommerce (2012): Stakeholder consultation on smart regulation in the EU EuroCommerce Response. September 2012, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/eurocommerce_en.pdf>.
- European Commission (1993a): An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups (93/C 63/02). Brussels: Commission of the European Communities, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1993:063:0002:0007:EN:PDF>>.
- European Commission (1993b): Public Access to the Institutions' Documents Communication to the Council, the Parliament and the Economic and Social Committee (93/C 156/05). Brussels: Commission of the European Communities, Official Journal of the European Communities 1993 C 156, p. 5.
- European Commission (2000a). Reforming the Commission A White Paper – Part II (COM (2000) 200 final/2). Brussels: Commission of the European Communities, 5 April 2000, <http://aei.pitt.edu/1190/1/reform_commission_pt_2_COM_2000_200.pdf>.
- European Commission (2000b): The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership (COM (2000) 11). Brussels: Commission of the European Communities, 18 January 2000, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0011:FIN:EN:PDF>>.
- European Commission (2000c): The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership (COM (2000) 11). Brussels: Commission of the European Communities, 18 January 2000, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0011:FIN:EN:PDF>>.
- European Commission (2001a): Interactive Policy Making: Commission seeks to use Internet in EU's policy-making process (IP/01/519). Brussels: Commission of the European Communities, 6 April 2001, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-519_en.htm?locale=en>.
- European Commission (2001b): European Governance A White Paper (COM (2001) 428). Brussels: Commission of the European Communities, 25 July 2001, <http://aei.pitt.edu/1188/1/european_governance_wp_COM_2001_428.pdf>.
- European Commission (2001c): The Commission proposes immediate action on European Governance (IP/01/1096). Brussels: Commission of the European Communities, 25 July 2001, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1096_en.htm>.
- European Commission (2001d). Interactive Policy Making: Commission launches "Your voice in Europe" (IP/01/1459). Brussels: Commission of the European Communities, 22 October 2001, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1459_en.htm>.
- European Commission (2002a): Communication from the Commission on Impact Assessment (COM(2002) 276 final). Brussels: Commission of the European Communities, 5 June 2002, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN:EN:PDF>>.
- European Commission (2002b): Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – Proposal for General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission (COM (2002) 277 Final). Brussels: Commission of the European Communities, 5 June 2002, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0277:FIN:EN:PDF>>.
- European Commission (2002c): Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission (COM (2002) 704). Brussels: Commission of the European Communities, 11 December 2002, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:EN:PDF>>.
- European Commission (2002d): Communication from the Commission on the Collection and Use of Expertise by the Commission "Improving the knowledge base for better policies" (COM (2002) 713). Brussels: Commission of the European Communities, 11 December 2002, <http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_expertise_en.pdf>.
- European Commission (2002e): European governance: preparatory work for the white paper. Luxembourg:

- Commission of the European Communities, <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-k/gS/02/preparatory_work_en.pdf>.
- European Commission (2004): Impact Assessment: Next Steps. In support of competitiveness and sustainable development (SEC(2004) 1377). Brussels: Commission of the European Communities, 21 October 2004, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/sec_2004_1377_en.pdf>.
 - European Commission (2005a): Framework for Commission's Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register (C (2005) 2817). Brussels: Commission of the European Communities, 27 July 2005, <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2005/EN/3-2005-2817-EN-1-0.Pdf>>.
 - European Commission (2005b): Commission Staff Working Paper. Framework for Commission's Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register (SEC (2005) 1004). Brussels: Commission of the European Communities, 27 July 2005.
 - European Commission (2008): Impact Assessment Guidelines Draft Version 27 May 2008, <http://www.eurosfair.prd.fr/7pc/doc/1213283848_ia_guidelines_draft_text_final_en.pdf>.
 - European Commission (2009a): Commission reaction to inputs received in the public consultation on the Impact Assessment Guidelines June–July 2008, January 2009, <http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/docs/summary_report_en.pdf>.
 - European Commission (2009b): Impact Assessment Guidelines (SEC (2009) 92). 15 January 2009, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf>.
 - European Commission (2010): Communication from the President to the Commission. Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register. (C (2010) 7649). Brussels: Commission of the European Communities, 10 November 2010, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/PDF/C_2010_EN.pdf>.
 - European Commission (2012a): Stakeholder Consultation on Smart Regulation in the EU Follow Up to the 2010 Communication on Smart Regulation. European Commission, 27 June 2012, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/docs/consultation_en.pdf>.
 - European Commission (2012b): Commission staff working document Review of the Commission Consultation policy (SWD (2012) 422 final). Strasbourg: European Commission, 12 December 2012, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/document_travail_service_part1_en.pdf>.
 - European Commission (2012c): Summary of the Responses to the 2012 Stakeholder Consultation on Smart Regulation in the EU (Follow up to the 2010 Communication on Smart Regulation), <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/docs/sr_consultation_outcome2012_en.pdf>.
 - European Commission (2012d): EU Regulatory Fitness (COM(2012) 746). Strasbourg: European Commission, 12 December 2012, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2013_en.pdf>.
 - European Commission (2014): Stakeholder Consultation Guidelines 2014 Public Consultation Document, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/docs/scgl_pc_questionnaire_en.pdf>.
 - European Council (1992): Presidency Conclusions (456/1/92). Meeting in Edinburgh 11–12 December 1992, <http://www.european-council.europa.eu/media/854346/1992_december_-_edinburgh_eng.pdf>.
 - European Council (2001): Presidency Conclusions (SN 300/1/01 REV 1). Meeting in Laeken 14–15 December 2001, <http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf>.
 - European Commission (2005a): Framework for Commission's Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register (C (2005) 2817). Brussels: Commission of the European Communities, 27 July 2005, <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2005/EN/3-2005-2817-EN-1-0.Pdf>>.
 - European Commission (2005b): Commission Staff Working Paper. Framework for Commission's Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register (SEC (2005) 1004). Brussels: Commission of the European Communities, 27 July 2005.
 - Evropská komise (2006a): Zelená kniha o evropské iniciativě pro transparentnost (KOM (2006) 194). Brusel: Komise Evropských společenství, 3. 5. 2006, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:CS:PDF>>.
 - Evropská komise (2006b): Sdělení Program pro občany přinášející výsledky pro Evropu (KOM (2006) 211). Brusel: Komise Evropských společenství, 10. 5. 2006, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0211:FIN:CS:PDF>>.
 - Evropská komise (2007): Opatření vyvozená ze Zelené knihy „Evropská iniciativa pro transparentnost“ (KOM (2007) 127). Brusel: Komise Evropských společenství, 21. 3. 2007, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0127:FIN:CS:PDF>>.
 - Evropská komise (2010): Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Inteligentní regulace v Evropské unii (KOM (2010) 543). Brusel: Komise Evropských společenství, 8. 10. 2010, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:CS:PDF>>.
 - Evropská komise (2012): Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2011 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty (KOM (2012) 375). Brusel: Komise Evropských společenství, 10. 7. 2012, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0375&rid=1>>.
 - Evropská komise (2014a): Rejstřík transparentnosti. Brusel: Evropská komise a Evropský parlament, <<http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?redir=false&locale=cs>>.
 - Evropská komise (2014b): Váš hlas v Evropě. Brusel: Evropská komise, <http://ec.europa.eu/yourvoice/index_cs.htm>.

- Institut des Sciences du Travail – Université Catholique de Louvain (1999): Report on the Representativeness of European Social Partner Organisations Part I. Report for European Commission, DG Employment, Industrial Relations and Social Affairs, <http://www.ucc.ie/archive/hdsp/Representativeness_of_social_partner_organisations_report_en.pdf>.
- Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity. Bulletin of the European Communities No. 10–1993, pp. 118–120, <<http://aei.pitt.edu/1801/1/1801.pdf>>.
- Kallas, Siim (2005): The Need for a European Transparency Initiative. Press release SPEECH/05/130, 3 March 2005, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/130&format=PDF&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>.
- Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:cs:PDF>>.
- Mandelkern Group on Better Regulation Final Report. 13 November 2001, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf>.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství. Úřední věstník Evropské unie L 264/13, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1367&rid=3>>.
- Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaty establishing the European Communities and certain related acts (97/c 340/01), <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:340:0001:0144:EN:PDF>>.
- Social Platform (2002): 30 July 2002, <http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/consultation_standards/docs/cont_socplat.pdf>.
- Social Platform (2006): European Transparency Initiative: Response of the Social Platform Final Contribution. September 2006, <http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/contributions/151_c3_ch2_social_platform.pdf>.
- Social Platform (2008): Recommendations on the Commission's revised impact assessment guidelines. 6 August 2008, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation/docs/contributions/organisations/social_platform_en.pdf>.
- UEAPME (2002): UEAPME Position Paper on the Consultation document: “Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission.” COM(2002) 277 final. 30 July 2002, <http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/consultation_standards/docs/cont_ueapme.pdf>.
- UEAPME (2006): UEAPME'S Position on: Feedback on Application of the Minimum Standards for Consultation.
- UEAPME (2008): UEAPME preliminary Position Paper on the Draft Impact Assessment Guidelines. 25 July 2008, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation/docs/contributions/organisations/eurochambers_en.pdf>.
- UEAPME (2010): UEAPME Position on Smart Regulation.
- UNICE (2002): Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue UNICE Comment. 30 July 2002, <http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/consultation_standards/docs/cont_unice.pdf>.
- UNICE (2006): UNICE comments to the European Transparency Initiative. An evaluation of the Commission's minimum standards for consultation. 25 July 2006.
- VCI (2010): Konsultation über intelligente Regulierung Beitrag des Verbandes der Chemischen Industrie e.V. (VCI).
- VCI (2012): Consultation on Smart Regulation: Contribution by the Federation of German Chemical Industries (Verband der chemischen Industrie /VCI). <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/vci_de.pdf>.
- WKÖ (2002): Vorschlag für allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission Stellungnahme der Wirtschaftskammer Österreich. July 2002, <http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/consultation_standards/docs/cont_afec.pdf>.
- WKÖ (2008): Contribution of the Austrian Federal Economic Chamber Consultation on the Draft Commission Impact Assessment Guidelines. July 2008, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation/docs/contributions/organisations/wko_austrian_fed_econ_chamber_en.pdf>.
- WKÖ (2010): Beitrag der Wirtschaftskammer Österreich Konsultation zur Intelligenten Regulierung. June 2010.
- WKÖ (2012): Beitrag der Wirtschaftskammer Österreich Konsultation zur Intelligenten Regulierung. September 2012, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/consultation_2012/docs/registered_organisations/wko_de.pdf>.

Poznámka

Autorky článku by na tomto místě chtěly poděkovat všem, kteří přispěli svými radami a podněty k výsledné podobě textu.