



**A8-0420/2018**

4.12.2018

## **SPRAWOZDANIE**

w sprawie dochodzenia strategicznego OI/2/2017 Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego przejrzystości podczas dyskusji ustawodawczych w organach przygotowawczych Rady UE (2018/2096(INI))

Komisja Spraw Konstytucyjnych  
Komisja Petycji

Sprawozdawcy: Jo Leinen, Yana Toom

(Procedura wspólnych posiedzeń komisji – art. 55 Regulaminu)

## SPIS TREŚCI

	<b>Strona</b>
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO .....	3
INFORMACJE O PRZYJĘCIU PRZEZ KOMISJĘ PRZEDMIOTOWO WŁAŚCIWĄ .....	9
GŁOSOWANIE KOŃCOWE W FORMIE GŁOSOWANIA IMIENNEGO W KOMISJI PRZEDMIOTOWO WŁAŚCIWEJ .....	10

## PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

### w sprawie dochodzenia strategicznego OI/2/2017 Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego przejrzystości podczas dyskusji ustawodawczych w organach przygotowawczych Rady UE (2018/2096(INI))

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając art. 15 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i jego postanowienia dotyczące dostępu do dokumentów instytucji Unii,
- uwzględniając art. 228 TFUE,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 11,
- uwzględniając art. 3 ust. 7 Statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich,
- uwzględniając rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji<sup>1</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów (art. 116 ust. 7 Regulaminu) w latach 2014–2015<sup>2</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony<sup>3</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 września 2017 r. w sprawie rozliczalności, przejrzystości i rzetelności w instytucjach UE<sup>4</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie interpretacji i wdrażania porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa<sup>5</sup>,
- uwzględniając art. 2.6 i 2.7 uwag z LIX posiedzenia COSAC przyjętych na posiedzeniu plenarnym w Sofii w dniach 17–19 czerwca 2018 r.
- uwzględniając sprawozdanie specjalne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla Parlamentu Europejskiego w następstwie dochodzenia strategicznego OI/2/2017/TE dotyczącego przejrzystości procesu ustawodawczego w Radzie,
- uwzględniając art. 52 Regulaminu,
- uwzględniając wspólne posiedzenia Komisji Spraw Konstytucyjnych i Komisji Petycji

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43.

<sup>2</sup> Dz.U. C 66 z 21.2.2018, s. 23.

<sup>3</sup> Dz.U. C 252 z 18.7.2018, s. 215.

<sup>4</sup> Dz.U. C 337 z 20.9.2018, s. 120.

<sup>5</sup> Teksty przyjęte, P8\_TA(2018)0225.

zgodnie art. 55 Regulaminu,

- uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych oraz Komisji Petycji (A8-0420/2018),
  - A. mając na uwadze, że art. 228 TFUE i art. 3 statutu Rzecznika Praw Obywatelskich umożliwiają Rzecznikowi Praw Obywatelskich przeprowadzanie dochodzeń, które uważa za uzasadnione, na podstawie skargi lub z inicjatywy własnej;
  - B. mając na uwadze, że zgodnie z art. 1 i art. 10 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) decyzje na poziomie Unii muszą być podejmowane z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli;
  - C. mając na uwadze, że Parlament Europejski jako instytucja bezpośrednio reprezentująca obywateli i Rada Unii Europejskiej reprezentująca państwa członkowskie są dwoma organami europejskiej władzy ustawodawczej i stanowią podwójne źródło legitymacji Unii Europejskiej;
  - D. mając na uwadze, że Parlament Europejski działa z zachowaniem wysokiego poziomu przejrzystości w procedurze ustawodawczej, w tym na etapie prac w komisjach, umożliwiając obywatelom, mediom i innym zainteresowanym stronom łatwe rozróżnienie stanowisk w Parlamencie i wskazanie pochodzenia konkretnych propozycji, a także śledzenie przyjmowania ostatecznych decyzji;
  - E. mając na uwadze, że zgodnie z art. 16 ust. 8 TUE posiedzenia Rady muszą być jawne, kiedy obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego;
  - F. mając na uwadze, że Rada przyjmuje większość decyzji, które mogłyby być przyjmowane większością kwalifikowaną głosów, na zasadzie konsensusu i bez formalnego głosowania;
  - G. mając na uwadze, że Rzecznik Praw Obywatelskich podjął dochodzenie w sprawie przejrzystości dyskusji ustawodawczych w organach przygotowawczych Rady, kierując do Rady w dniu 10 marca 2017 r. czternaście pytań i rozpoczynając konsultacje publiczne;
  - H. mając na uwadze, że w następstwie dochodzenia Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, iż brak przejrzystości w Radzie w odniesieniu do publicznego dostępu do jej dokumentów ustawodawczych oraz jej obecne praktyki pod względem przejrzystości procesu decyzyjnego, a w szczególności dyskusji przygotowawczych prowadzonych na szczeblu Coreper i grup roboczych, stanowią przypadek niewłaściwego administrowania;
  - I. mając na uwadze, że dnia 9 lutego 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił sześć propozycji usprawnień i trzy konkretne zalecenia dla Rady dotyczące przejrzystości prac w organach przygotowawczych oraz zwrócił się do Rady o odpowiedź;
  - J. mając na uwadze, że Rada nie ustosunkowała się do zawartych w sprawozdaniu Rzecznika zaleceń w przewidzianym przepisami terminie trzech miesięcy, a także że –

ze względu na znaczenie kwestii przejrzystości ustawodawczej – Rzecznik Praw Obywatelskich odmówił przyznania Radzie przedłużenia tego terminu i przedłożył sprawozdanie Parlamentowi;

1. wyraża głębokie zaniepokojenie, że przyczyną powszechnej krytyki Unii Europejskiej jest deficyt demokratyczny; podkreśla w związku z powyższym, że sytuacja, w której jedna z trzech głównych instytucji podejmuje decyzje bez przejrzystości, jakiej należałoby oczekiwać od demokratycznej organizacji, jest szkodliwa dla tak ambitnego przedsięwzięcia, jakim jest projekt europejski;
2. jest głęboko przekonany, że w pełni demokratyczny i wysoce przejrzysty proces decyzyjny na poziomie europejskim jest niezbędny, aby zwiększyć zaufanie obywateli do projektu europejskiego i instytucji UE, zwłaszcza w okresie poprzedzającym wybory do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r., i jest zatem zdecydowany zwiększyć demokratyczną rozliczalność wszystkich instytucji Unii;
3. podziela opinię Rzecznika Praw Obywatelskich, że zadbanie o to, aby obywatele byli w stanie zrozumieć i dokładnie śledzić postępy oraz uczestniczyć w stanowieniu ustawodawstwa, jest wymogiem prawnym na mocy Traktatów, a także podstawowym wymogiem współczesnej demokracji;
4. podkreśla, że wysoki poziom przejrzystości procesu ustawodawczego ma kluczowe znaczenie dla umożliwienia obywatelom, mediom i zainteresowanym stronom pociągania do odpowiedzialności wybranych przez nich przedstawicieli i rządu;
5. uważa, że wysoki poziom przejrzystości stanowi ochronę przed rozpowszechnianiem spekulacji, fałszywych informacji i teorii spiskowych, gdyż zapewnia podstawę faktyczną umożliwiającą publiczne obalanie tego typu twierdzeń;
6. przypomina, że Parlament Europejski reprezentuje interesy obywateli europejskich w sposób otwarty i przejrzysty, co potwierdził Rzecznik Praw Obywatelskich, i zwraca uwagę na postępy poczynione przez Komisję w podnoszeniu jej standardów przejrzystości; ubolewa, że Rada nie stosuje jeszcze porównywalnych standardów;
7. podkreśla, że prace organów przygotowawczych Rady, tj. Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper I + II) i ponad 150 grup roboczych, stanowią integralną część procesu podejmowania decyzji przez Radę;
8. wyraża ubolewanie, że w odróżnieniu od posiedzeń komisji w Parlamencie, posiedzenia organów przygotowawczych Rady, podobnie jak większość debat w Radzie, odbywają się przy drzwiach zamkniętych; uważa, że obywatelom, mediom i zainteresowanym stronom za pośrednictwem odpowiednich środków należy zapewnić dostęp do posiedzeń Rady i jej organów przygotowawczych, w tym za pośrednictwem transmisji na żywo i transmisji internetowej, a protokoły tych posiedzeń powinny być publikowane w celu zapewnienia wysokiego poziomu przejrzystości procesu ustawodawczego w obu organach europejskiej władzy ustawodawczej; podkreśla, że zgodnie z zasadą legitymacji demokratycznej oba organy władzy ustawodawczej muszą być rozliczane przez społeczeństwo za swoje działania;
9. ubolewa, że Rada nie publikuje proaktywnie większości dokumentów związanych z

procedurami ustawodawczymi, przez co uniemożliwia obywatelom zorientowanie się, które dokumenty faktycznie istnieją, a tym samym ogranicza ich prawo do zwrócenia się o publiczny dostęp do dokumentów; ubolewa, że dostępne informacje o dokumentach ustawodawczych są przedstawiane przez Radę w rejestrze, który jest niekompletny i mało przystępny; wzywa Radę do umieszczenia w rejestrze publicznym wszystkich dokumentów związanych z aktami ustawodawczymi, niezależnie od ich formatu i klasyfikacji; zwraca w związku z powyższym uwagę na wysiłki podjęte przez Komisję, Parlament i Radę na rzecz utworzenia wspólnej bazy danych aktów ustawodawczych i podkreśla, że wymienione trzy instytucje są odpowiedzialne za szybkie sfinalizowanie prac;

10. uważa, że stosowana przez Radę praktyka polegająca na systematycznym klasyfikowaniu dokumentów rozpowszechnianych w jej organach przygotowawczych i odnoszących się do procedur ustawodawczych jako „LIMITE” jest naruszeniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)<sup>1</sup> i prawnego wymogu, zgodnie z którym należy zapewnić jak najszerszy publiczny dostęp do dokumentów ustawodawczych; wzywa Radę do pełnego wdrożenia orzeczeń TSUE oraz do usunięcia wciąż istniejących niespójności i rozbieżnych praktyk; przypomina, że oznaczenie „LIMITE” nie ma solidnej podstawy prawnej, i uważa, że należy dokonać przeglądu wewnętrznych wytycznych Rady w celu zadbania o to, by dokumenty można było oznaczyć jako „LIMITE” tylko w należycie uzasadnionych przypadkach zgodnych z orzecznictwem TSUE;
11. ubolewa, że w następstwie wyroku TSUE w sprawie *Access Info Europe* z 2013 r. Coreper przyjął zasadę, że podmiot sporządzający dokument powinien „w odpowiednich przypadkach” rejestrować nazwy państw członkowskich w dokumentach odnoszących się do bieżących procedur ustawodawczych; uznaje, że nie do przyjęcia jest fakt, iż stanowiska zajmowane w organach przygotowawczych Rady przez poszczególne państwa członkowskie nie są publikowane ani systematycznie rejestrowane, co uniemożliwia obywatelom, mediom i zainteresowanym stronom skuteczne nadzorowanie zachowania wybranych przez nich rządów;
12. podkreśla, że brak tych informacji utrudnia również parlamentom narodowym kontrolowanie działań rządów krajowych w Radzie, co jest podstawowym zadaniem parlamentów narodowych w unijnej procedurze ustawodawczej, oraz umożliwia członkom rządów krajowych dystansowanie się na szczeblu krajowym od decyzji podejmowanych na szczeblu europejskim, które sami wypracowali i podjęli; jest zdania, że praktyka ta jest sprzeczna z duchem Traktatów i że nieodpowiedzialne jest podważanie przez członków rządów krajowych zaufania do Unii Europejskiej przez „obwinianie Brukseli” za decyzje, w których przyjmowanie ci sami członkowie byli zaangażowani; utrzymuje, że systematyczne rejestrowanie stanowisk państw członkowskich zajmowanych w organach przygotowawczych Rady zniechęcałoby do takiej praktyki, której należy niezwłocznie położyć kres; zwraca uwagę, że taka praktyka stanowi narzędzie w rękach polityków, którzy próbują pozbawić UE

---

<sup>1</sup> W odniesieniu do zasady jak najszerszego publicznego dostępu, zob.: sprawy połączone C-39/05 P i C-52/05 P *Szwecja i Turco przeciwko Radzie* [2008] ECLI:EU:C:2008:374, pkt 34; sprawa C-280/11 P *Rada przeciwko Access Info Europe* [2013] ECLI:EU:C:2013:671, pkt 27; a także sprawa T-540/15 *De Capitani przeciwko Parlamentowi* [2018] ECLI:EU:T:2018:167, pkt 80.

legitymacji w oczach społeczeństwa;

13. uważa, że niezgodny z zasadami demokratycznymi jest fakt, że brak przejrzystości w Radzie podczas negocjacji międzyinstytucjonalnych między współprawodawcami prowadzi do zachwiania równowagi w odniesieniu do dostępnych informacji, a tym samym daje Radzie przewagę strukturalną nad Parlamentem Europejskim; ponawia wezwanie do usprawnienia wymiany dokumentów i informacji między Parlamentem a Radą, a także do umożliwienia przedstawicielom Parlamentu wstępu na posiedzenia Rady i jej organów w charakterze obserwatorów, zwłaszcza w przypadku prac ustawodawczych, w sposób porównywalny z umożliwieniem wstępu członkom Rady na posiedzenia Parlamentu;
14. przypomina, że w następstwie dochodzenia strategicznego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie przejrzystości rozmów trójstronnych nie zastosowano się do zaleceń, w dużej mierze z powodu niechęci Rady; uważa, że ponieważ rozmowy trójstronne stały się powszechną praktyką przy zawieraniu porozumień w sprawie aktów ustawodawczych, powinien przy nich obowiązywać wysoki poziom przejrzystości; uważa, że powinno to obejmować proaktywne publikowanie odnośnych dokumentów, określenie kalendarza międzyinstytucjonalnego i ogólną zasadę, zgodnie z którą negocjacje można rozpocząć dopiero po przyjęciu mandatów publicznych, zgodnie z zasadami jawności i przejrzystości wynikającymi z unijnego procesu ustawodawczego;
15. domaga się, by Rada, jako jeden z dwóch organów unijnej władzy ustawodawczej, dostosowała swoje metody pracy do standardów demokracji parlamentarnej i uczestniczącej, jak przewidziano w Traktatach, zamiast pełnić funkcję forum dyplomatycznego, która nie była funkcją zamierzoną;
16. jest zdania, że rządy państw członkowskich, przygotowując lub ustalając dalekosiężne decyzje gospodarcze i finansowe w nieformalnych strukturach takich jak Eurogrupa oraz szczyt państw strefy euro, pozbawiają obywateli prawa do informacji, obchodzą standardy przejrzystości i należytej kontroli demokratycznej; nalega, by przepisy UE dotyczące przejrzystości i dostępu do dokumentów stosować niezwłocznie wobec nieformalnych organów i organów przygotowawczych w Radzie, w szczególności w Eurogrupie, grupie roboczej Eurogrupy, Komitecie ds. Usług Finansowych i Komitecie Ekonomiczno-Finansowym; wzywa do pełnego formalnego uznania Eurogrupy podczas kolejnego przeglądu Traktatów, aby zagwarantować odpowiedni dostęp publiczny i kontrolę parlamentarną;
17. ponownie apeluje o przekształcenie Rady w prawdziwą izbę ustawodawczą i w ten sposób stworzenie prawdziwego dwuizbowego systemu ustawodawczego, w którego skład wchodziłyby Rada i Parlament, zaś Komisja pełniłaby rolę władzy wykonawczej; sugeruje, aby wykorzystać aktualne wyspecjalizowane składy ustawodawcze Rady jako organy przygotowawcze na potrzeby jednej Rady ustawodawczej, z zastrzeżeniem że posiedzenia obu organów byłyby jawne, na wzór funkcjonowania komisji Parlamentu Europejskiego, przy czym wszystkie ostateczne decyzje ustawodawcze w Radzie byłyby podejmowane przez jedną Radę ustawodawczą;
18. uznaje głosowanie publiczne za podstawową cechę demokratycznego procesu decyzyjnego; wzywa Radę, by korzystała z możliwości głosowania większością kwalifikowaną, oraz by powstrzymywała się w miarę możliwości od podejmowania

- decyzji w drodze konsensusu, a zatem bez formalnego, jawnego głosowania;
19. w pełni popiera zalecenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla Rady i nalega, aby Rada – jako minimum – podjęła wszelkie działania niezbędne do jak najszybszego wdrożenia zaleceń Rzecznika Praw Obywatelskich, a mianowicie:
    - a) systematycznie rejestrowała, które rządy państw członkowskich popierają dane stanowiska w organach przygotowawczych Rady;
    - b) opracowywała jasne i publicznie dostępne kryteria oznaczania dokumentów jako „LIMITE”, zgodne z prawem UE;
    - c) systematycznie dokonywała przeglądu statusu dokumentów „LIMITE” na wczesnym etapie, przed ostatecznym przyjęciem aktu ustawodawczego, w tym przed nieformalnymi negocjacjami trójstronnymi, podczas których Rada wypracowuje wstępne stanowisko w sprawie wniosku;
  20. uważa, że nie można powoływać się na tajemnicę służbową, aby regularnie nie dopuszczać do rejestrowania i ujawniania dokumentów;
  21. przyjmuje do wiadomości przedstawione przez prezydencję austriacką podczas wspólnego posiedzenia Komisji Spraw Konstytucyjnych i Komisji Petycji oświadczenie w sprawie informowania Parlamentu Europejskiego o postępach w prowadzonych przez Radę rozważaniach nad tym, jak ulepszyć zasady i procedury dotyczące przejrzystości ustawodawczej; w oświadczeniu tym wyrażono także gotowość do prowadzenia na odpowiednim szczeblu współpracy z Parlamentem polegającej na wspólnej refleksji nad zagadnieniami, które wymagają koordynacji międzyinstytucjonalnej; ubolewa również, że dotychczas Parlamentowi nie przedstawiono żadnych rozwiązań w tym zakresie;
  22. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Radzie Europejskiej, Komisji oraz parlamentom i rządów państw członkowskich.



## INFORMACJE O PRZYJĘCIU PRZEZ KOMISJĘ PRZEDMIOTOWO WŁAŚCIWĄ

<b>Data przyjęcia</b>	22.11.2018
<b>Wynik głosowania końcowego</b>	+: 31 -: 0 0: 3
<b>Posłowie obecni podczas głosowania końcowego</b>	Margrete Auken, Beatriz Becerra Basterrechea, Soledad Cabezón Ruiz, Alberto Cirio, Richard Corbett, Eleonora Evi, Danuta Maria Hübner, Peter Jahr, Ramón Jáuregui Atondo, Jude Kirton-Darling, Jo Leinen, Svetoslav Hristov Malinov, Notis Marias, Ana Miranda, Miroslavs Mitrofanovs, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Paulo Rangel, György Schöpflin, Barbara Spinelli, Josep-Maria Terricabras, Yana Toom, Cecilia Wikström
<b>Zastępcy obecni podczas głosowania końcowego</b>	Martina Anderson, Max Andersson, Enrique Guerrero Salom, György Hölvényi, Carlos Iturgaiz, Kostadinka Kuneva, Anne-Marie Mineur, József Nagy, Julia Pitera, Ángela Vallina
<b>Zastępcy (art. 200 ust. 2) obecni podczas głosowania końcowego</b>	Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Csaba Sógor

**GŁOSOWANIE KOŃCOWE W FORMIE GŁOSOWANIA IMIENNEGO W KOMISJI  
PRZEDMIOTOWO WŁAŚCIWEJ**

<b>31</b>	<b>+</b>
ALDE	Beatriz Becerra Basterrechea, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Yana Toom, Cecilia Wikström
ECR	Notis Marias
EFDD	Eleonora Evi
GUE/NGL	Kostadinka Kuneva, Ángela Vallina
PPE	Alberto Cirio, György Hölvényi, Danuta Maria Hübner, Carlos Iturgaiz, Peter Jahr, Teresa Jiménez Becerril Barrio, Svetoslav Hristov Malinov, József Nagy, Julia Pitera, Paulo Rangel, György Schöpflin, Csaba Sógor
S&D	Soledad Cabezón Ruiz, Richard Corbett, Enrique Guerrero Salom, Ramón Jáuregui Atondo, Jude Kirton Darling, Jo Leinen
VERTS/ALE	Max Andersson, Margrete Auken, Ana Miranda, Mirosłavs Mitrofanovs, Josep Maria Terricabras

<b>0</b>	<b>-</b>

<b>3</b>	<b>0</b>
GUE/NGL	Martina Anderson, Anne Marie Mineur, Barbara Spinelli

Key to symbols:

+ : za

- : przeciw

0 : wstrzymało się