

Czwartek, 17 stycznia 2019 r.

P8_TA(2019)0045

Dochodzenie strategiczne Rzecznika Praw Obywatelskich OI/2/2017 w sprawie przejrzystości dyskusji ustawodawczych w organach przygotowawczych Rady UE**Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie dochodzenia strategicznego OI/2/2017 Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego przejrzystości podczas dyskusji ustawodawczych w organach przygotowawczych Rady UE (2018/2096(INI))**

(2020/C 411/20)

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 ⁽¹⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów (art. 116 ust. 7 Regulaminu) w latach 2014–2015 ⁽²⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony ⁽³⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 września 2017 r. w sprawie rozliczalności, przejrzystości i rzetelności w instytucjach UE ⁽⁴⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie interpretacji i wdrażania porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa ⁽⁵⁾,
 - 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 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;

⁽¹⁾ Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43.⁽²⁾ Dz.U. C 66 z 21.2.2018, s. 23.⁽³⁾ Dz.U. C 252 z 18.7.2018, s. 215.⁽⁴⁾ Dz.U. C 337 z 20.9.2018, s. 120.⁽⁵⁾ Teksty przyjęte, P8_TA(2018)0225.

Czwartek, 17 stycznia 2019 r.

- 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 przykład 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;

Czwartek, 17 stycznia 2019 r.

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) ⁽¹⁾ 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 legitymacji w oczach społeczeństwa;
13. uważa, że niezgodny z zasadami demokratycznymi jest fakt, że brak przejrzystości w Radzie podczas negocjacji międzyinstytucjonalnych między współpracownikami 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

⁽¹⁾ 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.

Czwartek, 17 stycznia 2019 r.

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”, zgodnie 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 prezydentkę 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 rządóm państw członkowskich.