



Przejrzystość prac legislacyjnych Rady

wg stanu na 23.05.2018

MATERIAŁY OIDE

10 marca 2017 Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich (ERPO) rozpoczęła dochodzenie w sprawie jawności dokumentów przyjmowanych w ramach dyskusji nad projektami aktów ustawodawczych w ciałach przygotowawczych Rady. W grudniu 2017 natomiast parlamenty narodowe 26 państw członkowskich skierowały do przewodniczących KE, Rady UE, Rady Europejskiej i Eurogrupy list w sprawie przejrzystości procesu decyzyjnego w UE.

W opracowaniu prezentowane są dokumenty powstające w toku dochodzenia ERPO, zakończonego przedstawieniem zaleceń ERPO w sprawie jawności prac legislacyjnych Rady (OI/2/2017/TE) oraz związane z inicjatywą parlamentów narodowych.

Słowa kluczowe: Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Rada Unii Europejskiej, jawność procesów decyzyjnych, parlamenty narodowe

Spis treści

- I. WPROWADZENIE
 - II. DOKUMENTY
 - III. STRONY INTERNETOWE
-

I. WPROWADZENIE

- (1) **10 marca 2017** Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich (ERPO), Emily O'Reilly, otworzyła dochodzenie w sprawie jawności dokumentów przyjmowanych w ramach dyskusji nad projektami aktów ustawodawczych w ciałach przygotowawczych Rady (Dokumenty por. pkt 11).
- (2) Uzasadniając wszczęcie dochodzenia ERPO podkreśliła, że:
 - prace przygotowawcze nad projektami aktów ustawodawczych w Radzie są rozproszone pomiędzy ponad 150 komitetów i grup roboczych, w których często uzgadniane jest ostateczne stanowisko Rady; odwołując się do preambuły rozporządzenia 1049/2001 o publicznym dostępie do dokumentów (Dokumenty por. pkt 12), podkreśliła, że dokumenty opracowywane w ramach tych ciał przygotowawczych należy zaliczyć do przypadków, gdy instytucja działa w charakterze prawodawcy, a zatem podlegają one jak najszerszemu udostępnianiu;
 - w ciałach przygotowawczych przyjęto różne praktyki opracowywania dokumentów i momentu ich udostępniania;
 - Sekretariat Generalny Rady nie udostępnia w wystarczająco aktywny sposób dokumentów prezentujących stanowiska zajmowane przez poszczególne państwa członkowskie; rzecznik powołuje się m.in. na wyrok TSUE w sprawie C-280/11 P (tzw. *Access Info Europe*, Dokumenty por. pkt 13);
 - w ramach ciał przygotowawczych przedkładane są dokumenty nie przypisane do żadnego numeru międzyinstytucjonalnego i w konsekwencji nie zamieszczane w rejestrze Rady.
- (3) W liście skierowanym do Rady Rzecznik zwróciła się o wyjaśnienia w czterech obszarach:

- spójność metod pracy grup roboczych, w tym m.in. pytanie o kryteria stosowane przy nadawaniu dokumentom statusu LIMITE, zasady i czas ich udostępniania;
- odnotowywanie stanowisk poszczególnych państw członkowskich, w tym m.in. pytanie o działania podjęte w odpowiedzi na wyrok TSUE w sprawie C-280/11 P;
- kompletność rejestru Rady, w tym m.in. pytanie o zasady postępowania z dokumentami nie przypisanymi do żadnego numeru międzyinstytucjonalnego (brak w rejestrze);
- udostępnianie dokumentów przygotowawczych dotyczących projektów ustawodawczych w rejestrze i na stronie internetowej Rady, w tym m.in. pytanie o włączenie tych dokumentów do wspólnej bazy danych przewidzianej w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2016 (Dokumenty por. pkt 14).

ERPO zwraca się do Sekretarza Generalnego Rady z prośbą o odpowiedź w ciągu 3 miesięcy.

(4) **26 lipca 2017** Sekretarz Generalny Rady udzielił odpowiedzi na pytania Rzecznika (Dokumenty por. pkt 10). W odpowiedzi Sekretariat Generalny m.in.:

- wyjaśnił, że przyjął w ostatnich latach kilka instrukcji w zakresie tworzenia i publikacji dokumentów oraz obrotu nimi, w tym dotyczących postępowania z dokumentami LIMITE (Dokumenty por. pkt 16);
- omówił wpływ orzeczenia C-280/11P na praktykę odnotowywania i upubliczniania stanowisk poszczególnych państw członkowskich;
- wyjaśnił, że od jesieni 2016 w Sekretariacie Generalnym został wprowadzony nowy system rejestrowania dokumentów, który obejmuje również dokumenty nie przypisane do żadnego numeru międzyinstytucjonalnego oraz że w rejestrze publicznym dostępne są listy dokumentów roboczych ciał przygotowawczych Rady;
- wyjaśnił, że trwają prace nad wykorzystaniem w pełni możliwości Eur-Lex do prezentacji dokumentacji procesu legislacyjnego, a także prowadzone są analizy nad ich zaadaptowaniem do wymogów porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa.

(5) **4 października 2017** Rzecznik zwróciła się do Sekretarza Generalnego Rady z prośbą o umożliwienie zbadania pełniej dokumentacji (również wewnętrznej) związanej z procesem legislacyjnym dotyczącym trzech wybranych aktów prawnych przyjętych w 2016 (Dokumenty por. pkt 8 i 9).

Jednocześnie Rzecznik poinformowała o zamiarze uruchomienia konsultacji publicznych w sprawie jawności dokumentów przyjmowanych w ramach dyskusji nad projektami aktów ustawodawczych w ciałach przygotowawczych Rady (Strony internetowe por. pkt 2).

(6) **20 grudnia 2017** parlamenty narodowe 26 państw członkowskich skierowały do przewodniczących KE, Rady UE, Rady Europejskiej i Eurogrupy list zawierający cztery propozycje dotyczące przejrzystości procesu decyzyjnego w UE (Dokumenty por. pkt 7). Postulaty parlamentów zostały sformułowane w oparciu o raport parlamentu niderlandzkiego, który był przedmiotem dyskusji podczas LVIII COSAC w listopadzie 2017. Parlamentey zaapelowały o:

- niezwłoczne publikowanie dokumentów legislacyjnych oraz rozszerzenie definicji dokumentu legislacyjnego,
- przyjęcie i włączenie do regulaminu Rady szczegółowych zasad informowania o spotkaniach Rady i jej ciał przygotowawczych,
- przyjęcie regulacji zgodnych ze standardami UE i orzecznictwem, w tym co najmniej stosowanie przepisów rozporządzenia 1049/2001, w stosunku do posiedzeń nieformalnych Rady Europejskiej i Rady UE oraz Eurogrupy,
- ponowne otwarcie negocjacji w sprawie zmiany rozporządzenia 1049/2001.

Parlamentey poprosiły o informację na temat podjętych działań w odpowiedzi na list przed spotkaniem plenarnym COSAC w czerwcu 2018.

- (7) **9 lutego 2018** Rzecznik opublikowała zalecenia w sprawie przejrzystości procesu legislacyjnego w Radzie (Dokumenty por. pkt 5), a także wyniki badania pełniej dokumentacji związanej z procesem legislacyjnym dotyczącym trzech wybranych aktów prawnych przyjętych w 2016 (Dokumenty por. pkt 6).

ZALECENIA

Zgodnie z zaleceniami Rada powinna:

- odnotowywać stanowiska państw członkowskich w ciałach przygotowawczych,
- opracować jasne i publicznie dostępne kryteria stosowania statusu LIMITE,
- regularnie dokonywać przeglądu dokumentów ze statusem LIMITE, przed ostatecznym przyjęciem aktu ustawodawczego, w tym przed nieformalnymi negocjacjami w ramach trialogów, kiedy Rada osiągnie wstępne stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 3 ust. 6 Statutu ERPO, Rada ma 3 miesiące na przedstawienie szczegółowej odpowiedzi.

SUGESTIE USPRAWNIEŃ

Ponadto Rzecznik sformułowała propozycje innych działań, mających na celu zwiększenie przejrzystości procesu legislacyjnego w Radzie:

- dokonanie przez Radę w ciągu 12 miesięcy przeglądu wypełniania jej prawnego obowiązku udostępniania bezpośrednio dokumentów procesu legislacyjnego i przyjęcia w ciągu kolejnych 12 miesięcy niezbędnych nowych uregulowań w tym zakresie,
- przyjęcie wytycznych określających rodzaje dokumentów, które ciała przygotowawcze powinny przygotowywać w toku procesu legislacyjnego oraz informacje, które mają się w takich dokumentach znaleźć,
- aktualizacja regulaminu Rady, przedstawiająca obecną praktykę ujawniania dokumentów legislacyjnych zawierających stanowiska państw członkowskich, zgodnie z propozycjami holenderskiej prezydencji Rady w 2016,
- stworzenie listy wszystkich rodzajów dokumentów w rejestrze publicznym niezależnie od ich formatu oraz zakresu dostępności,
- usprawnienie korzystania z publicznego rejestru dokumentów (*user-friendliness*) oraz jego funkcji wyszukiwania,
- stworzenie odrębnej i aktualizowanej strony internetowej dla każdego projektu legislacyjnego, korzystając z przykładu Obserwatorium Legislacyjnego PE.

- (8) **15 maja 2018** Rzecznik opublikowała decyzję zamykającą dochodzenie w sprawie jawności dokumentów przyjmowanych w ramach dyskusji nad projektami aktów ustawodawczych w ciałach przygotowawczych Rady (por. pkt 2). Rzecznik nie otrzymała odpowiedzi Rady UE na rekomendacje z lutego 2018 w ciągu 3 miesięcy i nie zgodziła się na przedłużenie tego terminu (Dokumenty por. pkt 3 i 4).

- (9) **16 maja 2018** Rzecznik przekazała PE specjalne sprawozdanie w sprawie dochodzenia OI/2/2017/TE dotyczącego jawności dokumentów przyjmowanych w ramach dyskusji nad projektami aktów ustawodawczych w ciałach przygotowawczych Rady, zwracając się o wpłynięcie na Radę, aby ta zastosowała się do zaleceń i sugestii usprawnień sformułowanych przez ERPO, w tym aby PE rozważył przyjęcie rezolucji w tej sprawie (Dokumenty por. pkt 1).

II. DOKUMENTY

- (1) [Special Report of the European Ombudsman in strategic inquiry OI/2/2017/TE on the transparency of the Council legislative process](#), 16.05.2018.
- (2) [Decision in strategic inquiry OI/2/2017/TE on the transparency of the Council legislative process](#), 15.05.2018

- (3) [Letter from the European Ombudsman to the Council concerning the request for an extension to reply to the recommendation](#), 07.05.2018
- (4) [Letter from the Council to the European Ombudsman requesting an extension to reply to the recommendation](#), 23.04.2018.
- (5) [Recommendation of the European Ombudsman in case OI/2/2017/TE on the Transparency of the Council legislative process](#), 09.02.2018.
- (6) [Report on the European Ombudsman's inspection of documents and meetings](#), 09.02.2018.
- (7) [List 26 parlamentów narodowych wraz z raportem: Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens](#), 20.12.2018.
- (8) [Reply of the Council of the European Union to Own-Initiative Inquiry OI/2/2017/AB concerning access to documents relating to Council preparatory bodies when discussing draft EU legislative acts](#), 08.12.2017.
- (9) [Request for an inspection in strategic inquiry OI/2/2017/AB on access to documents relating to Council preparatory bodies when discussing draft EU legislative acts](#), 04.10.2017.
- (10) [Opinion of the Council of the European Union to the own-initiative inquiry OI/2/2017/AB on access to documents relating to Council preparatory bodies when discussing draft EU legislative acts](#), 26.07.2017.
- (11) [Letter opening strategic inquiry OI/2/2017/AB on access to documents relating to Council preparatory bodies when discussing draft EU legislative acts](#), 10.03.2017.
- (12) [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](#), Dz. Urz. UE wyd. spec. 2004, rozdz. 01, t. 3, s. 331.
- (13) [Wyrok TSUE w sprawie C-280/11P z 17.10.2013](#), ECLI:EU:C:2013:671.
- (14) [Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa](#), Dz. Urz. UE 2016 L 59, s. 1.
- (15) [Decyzja Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady](#), Dz.U. L 325 z 11.12.2009, s. 35, wersja ujednolicona.
- (16) Wewnętrzne dokumenty Rady regulujące tworzenie i publikację dokumentów oraz obrót nimi w toku procesu legislacyjnego (dokumenty wskazane w odpowiedzi Rady z 26.07.2017):
 - a. [Summary of procedures applicable for the handling of initial and confirmatory applications for public access to documents of the Council and the European Council and for approval of replies to related Ombudsman inquiries](#), 6896/1/17 REV1, 14.07.2017.
 - b. [Issuing and release of LIMITE documents](#). 5109/1/17, 03.02.2017.
 - c. [Issuing of LIMITE documents Information from the General Secretariat of the Council](#), 14352/16, 23.11.2016.
 - d. [Rules governing the handling and conditions for release of LIMITE documents to the public Information from the General Secretariat of the Council](#), 8864/1/16, 31.05.2016.
 - e. [Redagowanie dokumentów poświęconych działalności ustawodawczej](#), 8622/1/14, 13.05.2014.
 - f. [Postępowanie z wewnętrznymi dokumentami Rady](#), 11336/11, 09.06.2011.
 - g. [Reminder of the instructions on the production and distribution of documents – Rules applicable to meeting documents](#), CP 200/08, 04.12.2008 (dokument dostępny ze strony Transparency International).
- (17) [Jawność i przejrzystość prac Rady](#), nota informacyjna Sekretariatu Generalnego Rady, lipiec 2011.

III. STRONY INTERNETOWE

1. [Strona internetowa ERPO poświęcona sprawie OI/2/2017/AB](#)

2. [Public consultation - Transparency of legislative work within Council preparatory bodies](#) – informacje o konsultacjach publicznych rozpoczętych 5.10.2017 w sprawie jawności prac legislacyjnych Rady
3. [Przejrzystość i dostęp do dokumentów](#), strona internetowa Rady