



Europejski Rzecznik  
Praw Obywatelskich

*Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link].  
Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i  
dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek  
rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy  
zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik  
znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej polityce językowej i  
tłumaczeniowej [Link].*

## **Decyzja w sprawie 1946/2018/KR w sprawie sposobu, w jaki Sekretariat Generalny Rady informuje opinię publiczną o posiedzeniach przewodniczącego Rady Europejskiej i członków jego gabinetu z przedstawicielami grup interesu**

Decyzja

**Sprawa 1946/2018/KR - Otwarta 15/11/2018 - Decyzja z 18/06/2019 - Instytucja, której  
sprawa dotyczy** Rada Unii Europejskiej ( Dalsze prowadzenie postępowania uznano za  
nieuzasadnione ) |

Sprawa dotyczyła wniosku organizacji pozarządowej skierowanego do Sekretariatu  
Generalnego Rady UE (SGR) o podanie do wiadomości publicznej wszystkich spotkań  
odbywających się między przedstawicielami grup interesu a przewodniczącym Rady  
Europejskiej, a także członkami jego gabinetu („kabinetu”).

Sekretariat Generalny Rady odpowiedział skarżącemu, że chociaż nie jest prawnie  
zobowiązany do prowadzenia ewidencji posiedzeń przewodniczącego lub członków gabinetu z  
zewnętrznymi zainteresowanymi stronami, zobowiązuje się do publikowania istotnych informacji  
na temat posiedzeń w ustrukturyzowany i proaktywny sposób.

Podczas dochodzenia Rzecznik stwierdził, że informacje na temat spotkań przewodniczącego  
Rady Europejskiej Donalda Tuska z przedstawicielami grup interesu są podawane do  
wiadomości publicznej. Brak jest jednak informacji na temat posiedzeń, które mogą odbyć się  
między członkami gabinetu przewodniczącego a przedstawicielami grup interesu.

Rzecznik zamknął dochodzenie, przedstawiając kilka sugestii mających na celu poprawę  
informacji upublicznianych przez SGR.



## Kontekst skargi

1. Rada Europejska odgrywa ważną rolę w określaniu ogólnego kierunku politycznego UE, jej programu politycznego i priorytetów. Sekretariat Generalny Rady UE (SGR) zapewnia Radzie Europejskiej pomoc administracyjną, w tym w zakresie wniosków o publiczny dostęp do dokumentów. Skarżący jest organizacją pozarządową, która m.in. monitoruje, w jaki sposób instytucje UE współdziałają z przedstawicielami grup interesu. W dniu 21 marca 2018 r. skarżący zwrócił się do SGR o udzielenie mu dostępu do: „*lista wszystkich posiedzeń lobbystów odbywających się przez przewodniczącego Donalda Tuska lub jego gabinet* [1] od dnia 1 stycznia 2017 r. Wykaz powinien zawierać: imię i nazwisko urzędnika, nazwa zebranej organizacji oraz nazwiska osób biorących udział w spotkaniu, data spotkania i temat [2] .

2. Sekretariat odpowiedział, że nie istnieje „lista” „spotkań lobbystycznych”. Sekretariat poinformował również skarżącego, że wszystkie posiedzenia przewodniczącego Rady Europejskiej są aktywnie publikowane w jego harmonogramie posiedzeń.

3. W dniu 10 września 2018 r. skarżący wystosował pismo do Sekretariatu Generalnego Rady, skarżąc się na to, co uważa za nieudostępnienie lub opublikowanie żądanej listy posiedzeń.

4. W dniu 13 listopada 2018 r. SGR odpowiedział na tę skargę, że „*choć nie istnieje żaden przepis prawny, który wymagałby od Rady lub Rady Europejskiej, jako instytucji, prowadzenia ewidencji posiedzeń ich przewodniczących lub członków ich gabinetów z zewnętrznymi zainteresowanymi stronami, pozostajemy zobowiązani do publikowania istotnych informacji o posiedzeniach w sposób ustrukturyzowany i proaktywny*” .

5. W dniu 14 listopada 2018 r. skarżący zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich.

6. W dniu 3 kwietnia 2019 r. międzypartyjna grupa 97 posłów do Parlamentu Europejskiego zwróciła uwagę na kwestię przejrzystości spotkań przedstawicieli grup interesu z przewodniczącym Rady Europejskiej i jego gabinetem. W liście otwartym wezwali przyszłą prezydencję Rady UE [3] do przyjęcia „*nowego, ścisłego systemu przejrzystości i etyki, w tym publikacji przez przewodniczącego i gabinetu wszystkich posiedzeń odbywających się z przedstawicielami grup interesu*” [4] .

## Dochodzenie

7. Rzecznik Praw Obywatelskich wszczął dochodzenie w celu oceny, czy SGR dostarcza społeczeństwu wystarczające informacje na temat spotkań przewodniczącego Rady Europejskiej lub jego gabinetu i przedstawicieli grup interesu [5] oraz czy informacje te można łatwo uzyskać.

8. W trakcie dochodzenia Rzecznik spotkał się z SGR. Sprawozdanie ze spotkania zostało przekazane skarżącemu, który przedstawił uwagi na ten temat.



## Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

9. Sekretariat poinformował Rzecznika Praw Obywatelskich, że posiedzenia przewodniczącego, w tym spotkania z przedstawicielami grup interesu, są aktywnie publikowane online w „Pełnym harmonogramie przewodniczącego Rady Europejskiej” [6]. Jest to publiczny kalendarz wszystkich spotkań prezydenta. Sekretariat Generalny Rady stwierdził, że ze względu na charakter zadań przewodniczącego „*[sytuuje] z przedstawicielami grup interesu jedynie w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach*”. Sekretariat dodał, że przewodniczący spotyka się z przedstawicielami grup interesu tylko wtedy, gdy „*znajdują się w rejestrze służącym przejrzystości*” [7].

10. Sekretariat wyjaśnił jednak, że nie posiada informacji na temat spotkań członków gabinetu przewodniczącego z przedstawicielami grup interesu.

11. Sekretariat stwierdził, że regulamin pracowniczy UE [8] określa zasady mające zastosowanie do członków gabinetu przewodniczącego i obejmuje obowiązek działania w sposób niezależny i bezstronny. Rada przyjęła ponadto „Kodeks dobrych praktyk administracyjnych SGR i jego pracowników w kontaktach zawodowych ze społeczeństwem” [9], a także przewodnik po etyce i postępowaniu [10].

12. Skarżący jest zdania, że internetowy harmonogram posiedzeń przewodniczącego, który można przeszukiwać wyłącznie według daty, nie jest przyjazny dla użytkownika. Większość spotkań odbywa się z przywódcami rządów, szefami instytucji UE i przewodniczącymi organizacji międzynarodowych. Trudno jest znaleźć rzadkie spotkania z przedstawicielami grup interesu. W harmonogramie online brakuje również kluczowych informacji, takich jak szczegóły dotyczące zagadnień omawianych podczas spotkań.

13. Skarżący argumentował, że SGR powinien wpisać posiedzenia przewodniczącego Rady Europejskiej lub członków jego gabinetu z przedstawicielami grup interesu na konkretnej liście. Ponieważ posiedzenia te ograniczają się do „*wyjątkowych i uzasadnionych przypadków*”, nie powinno to stanowić znacznego obciążenia administracyjnego. Wykaz tych spotkań i podanie tych informacji do wiadomości publicznej ułatwiłoby kontrolę publiczną.

14. Skarżący uważa, że dwa zestawy zasad etyki, do których odnosi się SGR, są niewystarczające, ponieważ nie dotyczą one w szczególności sposobu interakcji z przedstawicielami grup interesu, ani nie odnoszą się do „rejestru służącego przejrzystości”.

15. Skarżący zwrócił uwagę na odmienne podejście do przejrzystości przyjęte przez Komisję Europejską. W przeciwieństwie do komisarzy i ich gabinetów przewodniczący Rady Europejskiej i jego gabinet nie publikują proaktywnie listy przedstawicieli grup interesu, z którymi się spotkali.



## Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

**16.** Osoby pracujące w instytucjach UE powinny być otwarte na spotkania z osobami i organizacjami, aby zapewnić, w miarę możliwości, aby kształtowanie polityki uwzględniało różnorodne poglądy i potrzeby obecne w społeczeństwie. [11] Omówienie kwestii politycznych z przedstawicielami grup interesu jest zatem ważnym i niezbędnym elementem każdej roli służby publicznej, w tym na szczeblu wyższego szczebla. [12] Ponieważ kontakty z przedstawicielami grup interesu nie powinny samo w sobie budzić obaw. Zapewnienie odpowiedniej przejrzystości takich spotkań może jednak pomóc złagodzić wszelkie ewentualne obawy społeczne. Dotyczy to również przewodniczącego Rady Europejskiej i jego gabinetu, ponieważ wspierają one Radę Europejską w jej roli w kształtowaniu polityki i pomagają określić ogólny kierunek polityczny i priorytety UE.

**17.** Jednocześnie istnieje uzasadnione oczekiwanie ze strony społeczeństwa, że instytucje UE będą otwarte na kontakt z przedstawicielami grup interesu. Nieporozumienie lub, co gorsza, nieufność, mogłyby rozprzestrzeniać się, gdyby publiczne zapisy dotyczące interakcji z przedstawicielami grup interesu nie były jasne, kompleksowe, łatwo dostępne i sprzyjały kontroli publicznej. Przekazywanie tych informacji leży w interesie instytucji UE, co przyczynia się do budowania zaufania publicznego. Rzecznik Praw Obywatelskich współpracował z szeregiem instytucji UE w tej ważnej kwestii, w tym z przewodniczącym Rady Europejskiej. [13]

**18.** Rzecznik Praw Obywatelskich wydał również praktyczne zalecenia dla urzędników służby cywilnej UE, aby konsultować się z przedstawicielami grup interesu i podczas ich kontaktów. [14] Zalecenia te zostały zatwierdzone i zastosowane przez szereg instytucji UE, w tym Komisję.

**19.** Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie SGR do publikowania w ustrukturyzowany i proaktywny sposób istotnych informacji na temat spotkań z przedstawicielami grup interesu. W tym celu SGR powinien prowadzić rejestr wszelkich spotkań odbywających się między przedstawicielami grup interesu a przewodniczącym Rady Europejskiej lub członkami jego gabinetu. Umożliwiłoby to SGR zapewnienie, aby jego polityka publikacji była poparta praktyką prowadzenia rejestrów, która zawiera wszystkie istotne informacje.

**20. Zarejestrowane** informacje powinny obejmować datę i miejsce spotkania, nazwiska uczestników i organizacji – oraz, w stosownych przypadkach, ich klientów – oraz omawiane kwestie. Informacje te powinny być rejestrowane w oficjalnym systemie zarządzania aktami Rady. Rejestrowanie tych informacji i upublicznianie ich w miarę możliwości poprawiłoby zrozumienie przez społeczeństwo tego, kto i co wpływa na ogólny kierunek polityczny i priorytety UE.

**21.** Sekretariat aktywnie informuje o spotkaniach przewodniczącego Rady Europejskiej z przedstawicielami grup interesu. Wydaje się jednak, że SGR nie odnotowuje żadnych istotnych szczegółów dotyczących takich spotkań. Na przykład nazwiska organizacji i osób biorących



udział w spotkaniu nie zawsze znajdują się w dokumentacji podawanej do wiadomości publicznej przez SGR. Rzecznik Praw Obywatelskich jest zdania, że nazwiska osób i organizacji uczestniczących – oraz, w stosownych przypadkach, ich klientów – jak również omawiane kwestie powinny być rejestrowane i podawane do wiadomości publicznej w możliwym zakresie.

**22.** Gdyby członkowie gabinetu przewodniczącego Rady Europejskiej spotkali się z przedstawicielami grup interesu, dobrym rozwiązaniem administracyjnym dla Sekretariatu byłoby upublicznienie informacji. Informacje te powinny obejmować co najmniej datę i miejsce spotkania, nazwiska osób i organizacji – a także, w stosownych przypadkach, ich klientów – uczestników, a także omawiane kwestie.

**23.** Rzecznik docenia fakt, że przewodniczący Rady Europejskiej spotyka się z przedstawicielami grup interesu tylko wtedy, gdy są zarejestrowani w rejestrze służącym przejrzystości. Jeżeli członkowie jego gabinetu spotykają się z przedstawicielami grup interesu, powinni również sprawdzić, czy przedstawiciele grup interesu są zarejestrowani w rejestrze służącym przejrzystości przed ich spotkaniem lub przyjęciem zaproszenia na wydarzenie.

**24.** Pomocne byłoby również, gdyby w informacjach podawanych do wiadomości publicznej na temat spotkań z przedstawicielami grup interesu SGR udostępnił link do wpisu przedstawiciela grup interesu do rejestru służącego przejrzystości.

**25.** Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawi poniżej sugestie w tym zakresie.

## **Wnioski**

Na podstawie dochodzenia Rzecznik zamyka tę sprawę z następującym wnioskiem:

**Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Sekretariatu Generalnego Rady UE do publikowania w ustrukturyzowany i proaktywny sposób informacji o spotkaniach z przedstawicielami grup interesu.**

## **Sugestie**

**Sekretariat powinien prowadzić pełny rejestr wszelkich spotkań odbywających się między przedstawicielami grup interesu a przewodniczącym Rady Europejskiej lub członkami jego gabinetu. Informacje te powinny być rejestrowane w oficjalnym systemie zarządzania aktami Rady i podawane do wiadomości publicznej.**

**W przypadku gdy publiczny harmonogram posiedzeń przewodniczącego Rady Europejskiej zawiera wykaz spotkań z przedstawicielami grup interesu, powinien on zawierać nazwiska obecnych osób i organizacji oraz, w stosownych przypadkach, ich klientów, a także omawiane kwestie.**



**Jeżeli członkowie gabinetu przewodniczącego Rady Europejskiej współpracują z przedstawicielami grup interesu, SGR powinien podać do wiadomości publicznej co najmniej następujące informacje: datę i lokalizację, nazwiska obecnych osób i organizacji oraz, w stosownych przypadkach, ich klientów, a także omawiane kwestie.**

**Członkowie gabinetu przewodniczącego powinni spotykać się wyłącznie z przedstawicielami grup interesu zarejestrowanymi w rejestrze służącym przejrzystości lub uczestniczyć w wydarzeniach organizowanych przez nich.**

**Informacje podawane do wiadomości publicznej przez SGR dotyczące spotkań z przedstawicielami grup interesu powinny zawierać linki do wpisów przedstawicieli grup interesu do rejestru służącego przejrzystości.**

Emily O'Reilly Rzecznik Praw Obywatelskich

Strasburg, 18 czerwca 2019 r.

[1] Francuski termin „cabinet” jest często używany do opisanie gabinetu szefa instytucji UE. Prywatne biuro przewodniczącego Rady Europejskiej składa się z ponad 30 urzędników służby cywilnej UE, którzy doradzają i wspierają przewodniczącego w wykonywaniu jego funkcji. Aby uzyskać więcej informacji, zobacz:

<https://www.consilium.europa.eu/nl/european-council/president/cabinet/> [Link].

[2] Zob.:

[https://www.asktheeu.org/en/request/european\\_council\\_list\\_of\\_lobby\\_m#incoming-17506](https://www.asktheeu.org/en/request/european_council_list_of_lobby_m#incoming-17506) [Link]

.

[3] Prezydencja Rady co sześć miesięcy obraca się między państwami członkowskimi UE. W tym sześciomiesięcznym okresie prezydencja przewodniczy posiedzeniom na każdym szczepku Rady, pomagając zapewnić ciągłość prac UE w Radzie.

[4] Zob.:

<https://corporateeurope.org/sites/default/files/2019-04/MEP%20letter%20FINAL%20FINAL.pdf> [Link].

[5] Do celów dochodzenia Rzecznik definiuje „przedstawicieli interesów” jako tych, których



działania są prowadzone w celu bezpośredniego lub pośredniego wpływu na formułowanie lub wdrażanie polityki oraz na procesy decyzyjne instytucji UE. Przedstawiciele grup interesu są czasami określani jako lobbyści.

[6] Zob.:

<https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/president/calendar/?StartDate=2019%2f04%2f27> [Link].

[7] Rejestr służący przejrzystości jest bazą danych zawierającą wykaz organizacji, które starają się wpływać na proces stanowienia prawa i wdrażania polityki w instytucjach UE. Rejestr pokazuje, jakie interesy są realizowane, przez kogo i z jakimi budżetami. W ten sposób rejestr umożliwia kontrolę publiczną, dając obywatelom i innym grupom interesu możliwość śledzenia działalności lobbystów. Zob.:

<https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/transparency-1> [Link].

[8] Zob.:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501> [Link].

[9] Decyzja Sekretarza Generalnego Rady/Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa z dnia 25 czerwca 2001 r. w sprawie kodeksu dobrego postępowania administracyjnego Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej i jego personelu w stosunkach zawodowych ze społeczeństwem; Dz.U. C 189 z 5.7.2001, str. 1. Zob.: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0705\(01\) &from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0705(01) &from=PL) [Link].

[10] Patrz: <https://www.consilium.europa.eu/media/29592/gsc-guide-conduct-en.pdf> [Link].

Jest to również zgodne z art. 11 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który mówi, że instytucje muszą, za pomocą odpowiednich środków, umożliwić obywatelom i organizacjom przedstawicielskim zgłaszanie i publiczną wymianę poglądów we wszystkich obszarach działań UE. Instytucje są również zobowiązane do utrzymywania otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu z organizacjami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.

[12] Wyjątkiem od tego ogólnego podejścia byłaby interakcja z przedstawicielami grup interesu przemysłu tytoniowego. UE jest sygnatariuszem i zdecydowanym zwolennikiem „Konwencji ramowej o ograniczeniu użycia tytoniu” Światowej Organizacji Zdrowia (ONZ), która w art. 5 ust. 3 stwierdza, że: „*Przy ustalaniu i wdrażaniu swoich polityk w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do ograniczania użycia tytoniu Strony działają w celu ochrony tych polityk przed interesami handlowymi i innymi interesami przemysłu tytoniowego zgodnie z prawem krajowym*”. Wytyczne wynikające z niniejszego artykułu opierają się na „zasadach przewodnich”, z których pierwsza brzmi: *Istnieje fundamentalny i niemożliwy do pogodzenia konflikt między interesami przemysłu tytoniowego a interesem polityki zdrowia publicznego. [...] Przemysł tytoniowy produkuje i promuje produkt, który został udowodniony naukowo jako uzależniający, powodujący choroby i śmierć oraz powodujący różne dolegliwości społeczne, w tym zwiększone*



*ubóstwo. W związku z tym Strony powinny w jak największym stopniu chronić formułowanie i wdrażanie polityki zdrowia publicznego w zakresie ograniczania użycia tytoniu przez przemysł tytoniowy.*

[13] Zobacz pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 15 grudnia 2017 r.: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/87521> oraz odpowiedź przewodniczącego Rady Europejskiej z dnia 23 kwietnia 2018 r.: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/96370>

[14] Patrz: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/79435> [Link].