Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Specjalne sprawozdanie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla Parlamentu Europejskiego w związku z zaleceniem wstępnym dla Rady Unii Europejskiej w sprawie skargi 2395/2003/GG

Raport specjalny
Sprawa 2395/2003/GG - **Otwarta** 18/12/2003 - **Zalecenia w sprawie** 09/11/2004 - **Raport specjalny z** 18/12/2003 - **Decyzja z** 17/10/2005

(Przygotowane zgodnie z art. 3 ust. 7 Statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich [1])

Streszczenie

Niniejsze sprawozdanie specjalne dotyczy kwestii, czy posiedzenia Rady związane z jej działalnością legislacyjną powinny być jawne. Dochodzenie Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie wszczęto w wyniku skargi złożonej w grudniu 2003 r. Obecnie zakres jawności posiedzeń Rady związanych z jej działalnością legislacyjną jest ograniczony przez Radę jej Regulaminem wewnętrznym. Stąd wprowadzenie przez Radę zmian w jej Regulaminie umożliwiłoby jawność wszystkich tego typu posiedzeń. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich niedokonanie takich zmian przez Radę stanowi przypadek niewłaściwego administrowania. Stwierdzenie to opiera się na następujących przesłankach: a) Art. 1 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej ustanawia ogólną zasadę, że Rada i inne instytucje i organy Wspólnoty powinny podejmować decyzje „z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości" i b) Rada nie przedstawiła żadnych istotnych powodów uniemożliwiających zmianę jej Regulaminu tak, aby przedmiotowe posiedzenia były jawne.

Rada przyjęła stanowisko, że art. 1 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej wskazuje jedynie na fakt, że działania Unii powinny być możliwie najbardziej jawne *w przyszłości* , natomiast w chwili opracowywania projektu Traktatu UE taka jawność nie była jeszcze możliwa. Jednakże, w procesie zmierzającym do osiągnięcia tego celu, czas jest istotnym czynnikiem. Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że analiza nie powinna ograniczać się do przepisów wprowadzonych Traktatem Amsterdamskim, lecz powinna także uwzględniać późniejsze okoliczności. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że sama Rada w nowym Regulaminie

przyjętym w 2000 r. wprowadziła przepisy umożliwiające rozszerzenie zakresu jawności posiedzeń związanych z pracami legislacyjnymi. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich Rada jasno daje do zrozumienia, że musi i może podjąć kroki ku zwiększeniu przejrzystości swoich działań legislacyjnych. Również fakt przyjęcia nowego Regulaminu w 2000 r. potwierdza, że kroki takie były i są dopuszczalne na gruncie obowiązującego prawa wspólnotowego.

W omawianym przypadku skarżący powoływali się na postanowienie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, zgodnie z którym posiedzenia Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu legislacyjnego są jawne (art. 50 ust. 2 Traktatu). W celu rozwiania wszelkich wątpliwości należy zauważyć, że podstawy prawne specjalnego sprawozdania Rzecznika Praw Obywatelskich stanowią obowiązujące traktaty i prawo wspólnotowe, a nie Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy.

Skarga

Stanowisko skarżących

W grudniu 2003 r. skarżący - członek Parlamentu Europejskiego należący do niemieckiej partii CDU (Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej) oraz przedstawiciel grupy młodzieżowej tej samej partii - złożyli do Rzecznika Praw Obywatelskich skargę dotyczącą faktu, że posiedzenia Rady związane jej działalnością legislacyjną były jawne jedynie w zakresie przewidzianym w art. 8 i 9 Regulaminu Rady z 22 lipca 2002 r. [2] (Dz.U. nr L 230, 2002, str. 7).

Wystąpienia skarżących do Rady

18 września 2003 r. skarżący wystosowali do Rady otwarty list dotyczący tej kwestii.

19 listopada 2003 r. Javier Solana, Sekretarz Generalny Rady, wystosował w jej imieniu odpowiedź na list otwarty przesłany przez skarżących. J. Solana stwierdził, że art. 8 Regulaminu Rady odzwierciedla kompromis osiągnięty na szczycie Unii Europejskiej w Sewilli. Dodał również, że obrady poprzedzające głosowanie Rady nad aktami legislacyjnymi są jawne i publicznie udostępnione zainteresowanym za pośrednictwem środków audiowizualnych. Ponadto J. Solana zauważył, że to samo dotyczy również prezentacji najważniejszych projektów legislacyjnych Komisji oraz poświęconych im debat w Radzie. Zatem w opinii Sekretarza Generalnego znaczna część działalności ustawodawczej Rady jest w praktyce jawna. Ponadto prawie wszystkie dokumenty odnoszące się do działań legislacyjnych Rady są dostępne na mocy rozporządzenia nr 1049/2001. J. Solana dodał, że odtajnienie obrad w sprawach legislacyjnych to zagadnienie, które uzyskało bardzo szerokie poparcie (o czym świadczą dyskusje podczas Konwentu); w związku z tym należy ponownie omówić wniosek skarżących w kontekście przygotowań do wprowadzenia nowego Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Argumenty skarżących

W skardze do Rzecznika Spraw Obywatelskich skarżący przedstawili następujące argumenty:

Skarżący stwierdzili, że Rada, wraz z Parlamentem Europejskim, stanowi organ ustawodawczy Unii Europejskiej, a podejmowane przez nią decyzje wywierają wpływ na życie mieszkańców Europy. Pomimo tak kluczowego znaczenia Rady, jej posiedzenia są jawne jedynie w wyjątkowych przypadkach i w ograniczonym zakresie.

Skarżący wskazali na fakt, że art. 49 ust. 2 projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, opracowanego przez Konwent w 2003 r., był sformułowany w następujący sposób:

„Obrady Parlamentu Europejskiego, jak również Rady Ministrów rozpatrującej i przyjmującej wniosek legislacyjny, są jawne."

Zdaniem skarżących istnieje wiele przesłanek, zarówno prawnych, jak i politycznych, które uzasadniają natychmiastowe odtajnienie posiedzeń Rady.

Skarżący stwierdzili, że po wejściu w życie nowej konstytucji jawne posiedzenia Rady związane z działalnością legislacyjną i tak staną się praktyką. Stwierdzili, że skutek uzyskany przez Konwent oraz reakcje obserwowane na poziomie europejskim i krajowym nie pozostawiają żadnych wątpliwości co do panującego w Europie przekonania, że ujawnienie posiedzeń Rady jest słusznym posunięciem, gdyż umacnia zaufanie obywateli do decyzji podejmowanych w Brukseli.

Skarżący podnieśli dodatkowo, że obecna praktyka Rady nie jest zgodna z celem ujętym w art. 1 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), według którego decyzje w UE podejmuje się „z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli". Zdaniem skarżących za podstawową zasadę prawa należy obecnie uznać przejrzystość działania UE, co powinno znaleźć pełne odzwierciedlenie w Regulaminie Rady.

Ponadto skarżący argumentowali, że utajnianie posiedzeń nie służy żadnym wyższym celom. Według nich, zamknięcie dostępu do posiedzeń miało na celu jedynie ochronę rządów Państw Członkowskich przed baczną obserwacją przez społeczeństwo europejskie, co wpływało wyłącznie negatywnie na integrację europejską i na obywateli.

Zdaniem skarżących Regulamin Rady należy zmienić tak, aby przewidywał jawność wszystkich jej posiedzeń legislacyjnych.

Dochodzenie

Opinia Rady

Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał skargę Radzie w celu uzyskania jej opinii.

W swojej opinii Rada przedstawiła następujące uwagi:

Zasada jawności, ustanowiona *inter alia* w art. 1 ust. 2 TUE, ma doniosłe znaczenie. Jednakże sformułowano ją w sposób ogólny, wskazujący bardziej na cel niż na bezwzględnie obowiązującą zasadę. Zapis tego postanowienia ma charakter programowy, co jasno wynika ze sformułowania: „wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami".

Obecna praktyka Rady dotycząca jawności posiedzeń jest zgodna z jej Regulaminem. Skarżący zaś zdawali się wysuwać argument, że sam Regulamin stanowi przypadek niewłaściwego administrowania. Jednak przyjęcie Regulaminu (którego bezpośrednią podstawę prawną stanowi art. 207 ust. 3 Traktatu WE) było sprawą polityczną i instytucjonalną. Art. 8 i 9 Regulaminu zmieniono w czerwcu 2002 r. w wyniku kompromisu osiągniętego pomiędzy Państwami Członkowskimi podczas szczytu Unii Europejskiej w Sewilli.

Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przewiduje jawność posiedzeń Rady dotyczących rozpatrywania i przyjmowania projektów legislacyjnych. Wydaje się, że sam fakt zamieszczenia tego przepisu w treści (projektu) konstytucji potwierdza, że sprawa ta nie stanowi przypadku niewłaściwego administrowania czy praktyki administracyjnej, ale stanowi problem prawny i polityczny wykraczający poza zakres kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rada wskazała ponadto na istniejące ustalenia dotyczące informowania społeczeństwa o jej działaniach legislacyjnych, w tym także na możliwość uzyskania dostępu do dokumentów na mocy rozporządzenia 1049/2001.

W świetle powyższych argumentów Rada stwierdziła, że nie zachodzi tu przypadek niewłaściwego administrowania, a kwestia zgłoszona przez skarżących wykracza poza zakres kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uwagi skarżących

Skarżący przedstawili uwagi, w których podtrzymali skargę. Wskazali oni, że chociaż art. 1 ust. 2 TUE przedstawia ogólnie określony cel, a nie bezwzględnie obowiązującą zasadę, nie stanowi to przeszkody dla wysuniętego przez nich żądania jawności posiedzeń Rady. Skarżący dowodzili, że jest wręcz przeciwnie, gdyż to właśnie z programowego charakteru tego postanowienia, a także z wyznaczonego celu podejmowania decyzji w sposób „możliwie najbardziej" jawny, wynika, że konieczne jest rozszerzenie stosowania tej zasady w praktyce. Dla organu legislacyjnego, jakim jest Rada, posiedzenie jawne stanowi klasyczny przykład przejrzystości w podejmowaniu decyzji, stosowany przez organy legislacyjne wszystkich Państw Członkowskich Unii.

Uprawnienia Rady do samodzielnej organizacji jej spraw wewnętrznych nie zwalniają jej z obowiązku poszanowania i propagowania zasad Unii. Sposób sformułowania przepisów Regulaminu i ich stosowanie mogły więc kolidować z zasadami nadrzędnymi, stanowiąc tym samym przypadek niewłaściwego administrowania.

Według skarżących zakończenie pracy nad projektem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy wniosło nową jakość do zasady jawności posiedzeń Rady związanych z działalnością ustawodawczą. Zasada ta, najpóźniej z chwilą przyjęcia konstytucji przez głowy państw oraz rządy Państw Członkowskich, stanie się powszechnie obowiązującą zasadą prawną.

Dalsze dochodzenie

Po uważnym rozpatrzeniu opinii Rady i uwag skarżących niezbędne wydaje się przeprowadzenie dalszego dochodzenia.

Wezwanie do złożenia dodatkowych informacji

W związku z powyższym pod koniec czerwca 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystosował pismo do Rady. W piśmie tym zwrócił uwagę na fakt, że art. 49 ust. 2 projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy wszedł również w skład Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który kilka dni wcześniej Rada Europejska uzgodniła na posiedzeniu w Brukseli. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił także, że traktat ten został przyjęty przez wszystkie Państwa Członkowskie, mimo iż nie został jeszcze ratyfikowany. Zauważył ponadto, że Regulamin Rady przyjęła sama Rada, czyli przedstawiciele Państw Członkowskich.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich poprosił Radę o poinformowanie go, jakie są ewentualne przeszkody dla wprowadzenia wnioskowanej przez skarżących zmiany do Regulaminu, w kontekście niedawnego przyjęcia przez Państwa Członkowskie Traktatu Konstytucyjnego zawierającego wymienione postanowienie.

Odpowiedź Rady

W odpowiedzi Rada ponownie podkreśliła, że przykłada ogromną wagę do kwestii przejrzystości. Rada stwierdziła, że Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy wciąż wymaga ratyfikacji przez Państwa Członkowskie. Dodała, że samo włączenie odpowiedniego postanowienia do Części I Traktatu Konstytucyjnego świadczy o tym, że sprawa podniesiona przez skarżących stanowi bardziej problem polityczny i konstytucjonalny niż przypadek niewłaściwego administrowania.

Na koniec Rada podtrzymała stanowisko, że nie wystąpił tu przypadek niewłaściwego administrowania, skoro Rada postępowała w sposób w pełni zgodny z obowiązującymi przepisami.

Uwagi skarżących

Od skarżących nie wpłynęły żadne uwagi.

Zalecenie Wstępne rzecznika praw obywatelskich

Zalecenie wstępne

Dnia 9 listopada 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Rady poniższe zalecenie wstępne, zgodnie z art. 3 ust. 6 Statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich:

„Rada Unii Europejskiej powinna ponownie rozważyć swoją odmowę podjęcia decyzji o jawności jej posiedzeń związanych z działalnością ustawodawczą".

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w następujący sposób uzasadnił swój projekt zalecenia:

1 Zakres kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich

1.1 W art. 195 Traktatu WE powierzono Rzecznikowi Praw Obywatelskich zadanie badania przypadków niewłaściwego administrowania w działalności instytucji iorganów Wspólnoty. W Traktacie nie podano definicji pojęcia „niewłaściwego administrowania". W swoim Sprawozdaniu rocznym za rok 1997 [3] , jak również wodpowiedzi na wniosek Parlamentu Europejskiego o wyjaśnienie terminu, Rzecznik Praw Obywatelskich zaproponował następującą definicję: „Do przypadku niewłaściwego administrowania (złej administracji) dochodzi wtedy, gdy organ publiczny nie postępuje zgodnie z przepisami lub zasadami dla niego wiążącymi." Definicja ta została następnie przyjęta przez Parlament Europejski [4] .

1.2 Na podstawie powyższej definicji Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że zgodność obecnej praktyki Rady z obowiązującymi przepisami, które sama przyjęła, nie oznacza jeszcze, że nie zachodzi tu przypadek niewłaściwego administrowania. Środek przyjęty przez instytucję lub organ Wspólnoty może stanowić przypadek niewłaściwego administrowania, o ile nie jest zgodny zzasadą wiążącą daną instytucję lub organ.

1.3 Rada wysunęła argument, że stopień jawności jej obrad związanych zdziałalnością legislacyjną jest decyzją polityczną wykraczającą poza zakres kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Obywatelskich zgodził się zpoglądem, że przyjęcie Regulaminu Rady na podstawie art. 207 ust. 3 Traktatu WE stanowi kwestię polityczną i instytucjonalną, w której decyzje powinna podejmować sama Rada. Tym niemniej, przedmiotowa skarga nie dotyczyła sposobu organizacji procedur wewnętrznych Rady, lecz kwestii, czy Rada ma prawo

utajniać swoje posiedzenia związane z działalnością legislacyjną. Jak słusznie zauważyli skarżący, we wszystkich Państwach Członkowskich Unii Europejskiej obrady organów ustawodawczych są jawne. Art. 1 ust. 2 TUE przewiduje, że w Unii decyzje należy podejmować „z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości". W tych okolicznościach Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, iż Rada nie dowiodła, że kwestia jawności jej posiedzeń stanowi zagadnienie czysto polityczne, które w związku z tym nie podlega żadnej kontroli.

1.4 Rada wysunęła kolejny argument, że sam fakt włączenia takiego postanowienia, jak art. 49 ust. 2 do Części I projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy świadczy o tym, że problem zgłoszony przez skarżących stanowi bardziej kwestię polityczną i konstytucyjną, niż przypadek niewłaściwego administrowania. Argument ten nie przekonał Rzecznika Praw Obywatelskich. Dla obywateli możliwość dostępu do informacji o działalności organów ustawodawczych ma fundamentalne znaczenie. Niewątpliwie najlepszym sposobem osiągnięcia tego celu jest zapewnienie jawności obrad prowadzonych przez organy ustawodawcze. Ze względu na doniosłość zasady jawności w tej dziedzinie zupełnie zrozumiałe było włączenie odpowiedniego postanowienia najpierw do projektu Traktatu Konstytucjonalnego, a następnie do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przyjętego przez Państwa Członkowskie na szczycie Unii Europejskiej wBrukseli w czerwcu 2004 r. [5] .

1.5 Aby uniknąć ewentualnych nieporozumień, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za stosowne dodać, że rozpatrywana skarga nie dotyczy działalności ustawodawczej Rady jako takiej, ale kwestii, czy posiedzenia Rady związane z tą działalnością powinny być jawne.

1.6 W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich przyjął stanowisko, że rozpatrywana skarga wchodzi w zakres kompetencji udzielony mu zgodnie zart.195 Traktatu WE.

2 Brak jawności posiedzeń Rady związanych z jej działalnością ustawodawczą

2.1 Skarżący utrzymują, że obecna praktyka Rady polegająca na braku jawności wszystkich posiedzeń związanych z jej działalnością ustawodawczą nie jest zgodna z celem określonym w art. 1 ust. 2 TUE, według którego decyzje w UE „podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli.".

2.2 Rada przyznała, że zasada jawności posiedzeń określona *inter alia* w art. 1 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej ma doniosłe znaczenie. Stwierdziła jednak, że postanowienie to sformułowano w sposób ogólny, bardziej sugerujący cel niż bezwzględnie obowiązującą zasadę, i nadano mu charakter programowy. Rada przyjęła zatem stanowisko, że jej obecna praktyka, zgodna z art. 8 i 9 Regulaminu, nie stanowi przypadku niewłaściwego administrowania.

2.3 Rzecznik Praw Obywatelskich zgodził się z opinią, że art. 1 ust. 2 TUE nie zawiera w swej treści szczegółowej normy, lecz raczej ogólną zasadę. Pozostaje jednak faktem, że

postanowienie to wyraźnie nakazuje instytucjom i organom, by dokładały starań, aby wszystkie decyzje na poziomie UE podejmowano w „możliwie najbardziej" jawny sposób. Dlatego też w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich należy upewnić się, czy wprowadzenie jawności wszystkich posiedzeń Rady związanych z jej działalnością ustawodawczą jest możliwe, a jeśli tak, to czy nie istnieją jednak ważne powody przemawiające przeciwko temu.

2.4 Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że, jak podkreśliła Rada, niektóre z jej posiedzeń związanych z działalnością ustawodawczą były już jawne zgodnie z przepisami art. 8 i 9 Regulaminu Rady. Regulamin zaś przyjmuje sama Rada, a więc organ złożony z przedstawicieli wszystkich Państw Członkowskich (art. 203 Traktatu WE). Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że w październiku 2004 r. Państwa Członkowskie UE podpisały Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, zawierający wyraźny zapis o potrzebie jawności posiedzeń Rady, podczas których rozpatruje ona projekty aktów legislacyjnych i głosuje w sprawie ich przyjęcia. Mimo że traktat ten nie został jeszcze ratyfikowany przez Państwa Członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że sam fakt, iż przedstawiciele Państw Członkowskich uznali za możliwe wyrażenie zgody na taki zapis wydaje się wskazywać, że już teraz można wprowadzić zasadę jawności odpowiednich posiedzeń Rady. Ze względu na możliwość pominięcia czynników, które mogłyby okazać się istotne w tym kontekście, w czerwcu 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Rady z pisemnym wnioskiem o poinformowanie go o ewentualnych przeszkodach dla wprowadzenia do Regulaminu zmiany, o którą wnioskowali skarżący. W odpowiedzi Rada nie wskazała żadnych przeszkód. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał więc, że Rada może zdecydować o jawności swoich posiedzeń związanych z działalnością legislacyjną, chyba że istnieją istotne przemawiające przeciw temu powody.

2.5 Rzecznik Praw Obywatelskich uważnie rozpatrzył argumenty przedstawione przez Radę. Rada nie odniosła się jednak do żadnych nadrzędnych zasad ani celów, które mogłyby upoważnić ją do odmowy wprowadzenia zasady jawności obrad związanych z działalnością legislacyjną. Przeciwnie, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że Rada podkreślała, jak dużą wagę przykłada do kwestii przejrzystości. W piśmie do skarżących z dnia 19 listopada 2003 r. Sekretarz Generalny Rady uznał, że jawność obrad legislacyjnych Rady to zagadnienie, które spotkało się z bardzo szerokim poparciem.

2.6 W swojej opinii Rada powołała się na obowiązujące ustalenia dotyczące informowania społeczeństwa o jej działalności legislacyjnej, w tym na możliwości uzyskania dostępu do dokumentów na mocy rozporządzenia 1049/2001. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że ustalenia te, aczkolwiek ważne i godne uznania, nie mają związku z rozważaną skargą, która dotyczy dostępu do posiedzeń Rady, a nie informacji na ich temat.

3 Podsumowanie

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że odmowa podjęcia decyzji o jawności posiedzeń związanych z działalnością legislacyjną Rady bez podania istotnych powodów tej odmowy stanowi przypadek niewłaściwego administrowania.

Szczegółowa opinia Rady

Po otrzymaniu zalecenia wstępnego, zgodnie z art. 3 ust. 6 Statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Rada przekazała szczegółową opinię w dniu 17 lutego 2005 r.

W opinii tej Rada przedstawiła następujące uwagi:

Art. 2 ust. 1 Statutu Rzecznika Praw Obywatelskich określa właściwość Rzecznika Praw Obywatelskich jako ujawnianie przypadków niewłaściwego administrowania w „działaniach" instytucji i organów Wspólnoty. Regulamin Rady nie stanowi sam w sobie jej „działań", ale określa sposób prowadzania tych działań.

Rada nie zgodziła się z rozróżnieniem dokonanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich pomiędzy sposobem organizowania przez nią procedur wewnętrznych a faktem braku jawności wszystkich posiedzeń Rady związanych z kwestiami ustawodawczymi. W rzeczywistości określenie zakresu jawności posiedzeń Rady należy do decyzji politycznych, podejmowanych przez Radę w toku organizacji procedur wewnętrznych. Organizacja prac Rady ma bardzo duże znaczenie dla jej członków. Fakt, że obecne przepisy stanowią wynik decyzji politycznej podjętej przez Radę Europejską - najwyższy organ polityczny UE - sam w sobie świadczy o tym, że jest to zagadnienie drażliwe ze względów politycznych.

Rada pozostała zatem przy stanowisku, że rozpatrywana skarga wykracza poza zakres kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Art. 1 ust. 2 TUE stanowi, że „[n]iniejszy Traktat wyznacza *nowy etap w procesie tworzenia* coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli" (podkreślenie dodano). Może się wydawać, iż Rzecznik Praw Obywatelskich opiera swoje rozumowanie na nieprawidłowym założeniu, że podkreślone powyżej wyrazy są zbyteczne. Art. 1 ust 2 nie ma zastosowania bezpośrednio. Co ważniejsze, ze względu na sposób sformułowania, postanowienie to ma charakter programowy. Już sam sposób sformułowania nie pozwala oceniać ram prawnych funkcjonowania Rady na podstawie art. 1 ust. 2; postanowienie to wskazuje najwyżej na fakt, że przyszła Unia powinna działać w sposób możliwie najbardziej jawny, ale w chwili opracowywania projektu Traktatu UE nie było to jeszcze możliwe.

Art. 3 TUE w istocie stanowi, że „Unia dysponuje jednolitymi ramami instytucjonalnymi, które zapewniają spójność i ciągłość działań podejmowanych dla osiągnięcia jej celów, przy poszanowaniu i rozwijaniu dorobku wspólnotowego."

Art. 207 ust. 3 Traktatu WE ma następujące brzmienie:

„Rada uchwala swój własny regulamin wewnętrzny.

W celu zastosowania art. 255 ust. 3 Rada opracowuje w tym regulaminie warunki publicznego dostępu do dokumentów Rady. W celu wykonania niniejszego ustępu Rada określa przypadki, w jakich powinna być uważana za działającą w charakterze prawodawcy, aby umożliwić lepszy dostęp do dokumentów w tych przypadkach, przy zachowaniu skuteczności swojego procesu decyzyjnego. W każdym razie, gdy Rada działa jako prawodawca, wyniki i objaśnienia głosowań, jak również oświadczenia wpisywane do protokołu są jawne".

Art. 1 ust. 2 TUE nie był nadrzędny wobec art. 207 Traktatu WE. Obydwa artykuły to postanowienia pierwotnego prawa wspólnotowego. Ponieważ art. 1 ust. 2 nie zawierał nawet zasady regulującej *bieżące* prawo, lecz wytyczał raczej ogólny i długofalowy cel, nie mógł być nadrzędny wobec art. 207, sformułowanego wyraźnym i jasnym językiem.

Ponadto obecne brzmienie zarówno art. 1 ust. 2 TUE, jak i art. 207 ust 3 Traktatu WE wywodzi się z Traktatu Amsterdamskiego, co świadczy o tym, że to pierwsze postanowienie nie odzwierciedla obecnego sposobu myślenia lepiej niż drugie. Art. 207 ust. 3, w zakresie dotyczącym działań Rady, stanowi praktyczne odzwierciedlenie odczuć autorów traktatów na temat możliwości realizacji celu określonego w art. 1 ust. 2.

W podsumowaniu Rada wyraziła swoje przekonanie, że jej Regulamin nie stanowi przypadku niewłaściwego administrowania.

Uwagi skarżących

W uwagach skarżący podtrzymali skargę i zamieścili kolejne komentarze:

Prawdą jest, że zarówno art. 1 ust. 2 TUE, jak i art. 207 ust. 3 Traktatu WE stanowią postanowienia pierwotnego prawa wspólnotowego, a więc pod względem hierarchii norm są na tym samym poziomie. Art. 1 ust. 2 TUE nie jest zatem nadrzędny wobec art. 207 ust. 3 Traktatu WE.

Jednakże art. 1 ust. 2 TUE miał skutki prawne dla Unii, ponieważ stanowił prawnie wiążącą „zasadę" UE. Potrzebę podejmowania decyzji „z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości" należy więc uwzględniać w odniesieniu do każdej decyzji podejmowanej przez UE. Nałożony na instytucje obowiązek uwzględniania zasady jawności przy podejmowaniu decyzji wiąże się z obowiązkiem rewidowania ich podstawowych przepisów regulaminowych w świetle art. 1 ust. 2 TUE.

W sprzeczności z tym poglądem nie stoi treść zapisu art. 1 ust. 2 TUE, stanowiącego, że Traktat „wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli", gdyż jego wdrożenie stanowi proces zapoczątkowany już przez Traktat Amsterdamski.

Ocena szczegółowej opinii Rady, dokonana przez Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że Rada wyraża sprzeciw wobec jego stanowiska, opierając się na dwóch podstawach. Po pierwsze, Rada przyjęła stanowisko, że rozpatrywana skarga nie wchodzi w zakres kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Po drugie, Rada uważa, że nie miał miejsca przypadek niewłaściwego administrowania.

W odniesieniu do *pierwszego* zarzutu należy przywołać art. 195 Traktatu WE, powierzający Rzecznikowi Praw Obywatelskich zadanie badania przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji i organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji wykonujących swoje funkcje w zakresie władzy sądowniczej. Rozpatrywana skarga dotyczy kwestii, czy posiedzenia Rady związane z jej działalnością ustawodawczą powinny być jawne. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich posiedzenia Rady stanowią „działania" Rady w rozumieniu art. 195 Traktatu WE. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich nie widzi powodu, dla którego również przyjęcia przez Radę jej Regulaminu nie należy uznać za „działanie" instytucji Wspólnoty.

W odniesieniu do argumentu Rady, że rozpatrywana skarga odnosi się do decyzji politycznej wykraczającej poza zakres kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich, należy stwierdzić, że skarga ta nie dotyczy sposobu organizacji przez Radę procedur wewnętrznych, lecz zasadności odstąpienia od zasady jawności posiedzeń Rady związanych z działalnością ustawodawczą. Według słów Rzecznika Praw Obywatelskich Rada utrzymuje, iż stopień jawności posiedzeń wchodzi w zakres dokonywanych przez Radę decyzji politycznych. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich i zgodnie z wyjaśnieniem zamieszczonym poniżej, stanowisko to trudno jest pogodzić z art. 1 ust. 2 TUE. Art. 207 Traktatu WE stanowi, że Rada uchwala własny Regulamin, nie przewiduje jednak, że stopień jawności posiedzeń Rady dotyczących jej działalności ustawodawczej należy uznać za decyzję polityczną i pozostawić do uznania Rady. Niezależnie od zagadnienia skutku prawnego przypisywanego art. 1 ust. 2 TUE należy stwierdzić, że postanowienie to zakłada podejmowanie decyzji w UE w sposób „możliwie najbardziej" jawny. Nic nie wskazuje na to, że stopień jawności powinien zależeć od woli politycznej odpowiednich instytucji lub organów UE. Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymuje zatem swoje stanowisko, że rozpatrywana skarga wchodzi w zakres jego kompetencji.

W odniesieniu do kwestii *zasadniczej* Rada słusznie zwraca uwagę na pełne brzmienie art. 1 ust. 2 TUE, zgodnie z którym „[n]iniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli". Rzecznik Praw Obywatelskich zgadza się z poglądem, że postanowienie to zakłada proces zmierzający do sytuacji, w której „decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości". Jednak Rzecznik Praw Obywatelskich nie może zgodzić się z poglądem Rady, że art. 1 ust. 2 TUE należy uznać za postanowienie programowe niewywołujące skutków prawnych.

Odpowiedni punkt dodano do art. 1 ust. 2 TUE Traktatu Amsterdamskim, podpisanego w dniu 2

października 1997 r. Wszedł on w życie w 1999 r. Jak słusznie wskazała Rada, w treści tego Traktatu został przyjęty w obecnym brzmieniu również art. 207 ust. 3 Traktatu WE. Art. 207 ust. 3 w żadnym przypadku jednak nie wyklucza jawności posiedzeń Rady związanych z jej działalnością ustawodawczą. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich odniesienie Rady do tego postanowienia nie jest więc rozstrzygające.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyjmuje do wiadomości stanowisko Rady, że art. 1 ust. 2 TUE wskazuje jedynie na fakt, że *w przyszłości* Unia powinna działać w sposób możliwie najbardziej jawny, ale w chwili opracowywania projektu Traktatu UE osiągnięcie tego stanu nie było jeszcze możliwe. Jednak nawet w przypadku, gdyby taki pogląd był słuszny, Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że Rada nie zwróciła wystarczającej uwagi na dwa istotne względy. Po pierwsze, art. 1 ust. 2 TUE jasno stanowi, że w Unii decyzje należy podejmować „z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości". Art. 1 ust. 2 TUE jednoznacznie wskazuje więc kierunek dalszego rozwoju Unii i jej instytucji. Jeżeli chodzi o kierunek rozwoju nie może być zatem mowy o uznaniowości działań ani o podejmowaniu przez Radę decyzji politycznych. Rada nie wysunęła jednak żadnych obiektywnych powodów, dla których nie mogłaby zmierzać w tym kierunku i wprowadzić jawności posiedzeń związanych z działalnością legislacyjną. Po drugie, jeżeli chodzi o proces osiągania tego celu, czas jest istotnym czynnikiem. Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że analiza nie powinna ograniczać się do przepisów wprowadzonych przez Traktat Amsterdamski, lecz powinna także uwzględnić późniejsze okoliczności. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że sama Rada w nowym Regulaminie przyjętym w 2000 r. wprowadziła przepisy umożliwiające zwiększenie stopnia jawności posiedzeń związanych z pracami legislacyjnymi. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich Rada jasno daje do zrozumienia, że musi i może podjąć kroki zwiększające przejrzystość jej działalności ustawodawczej. Również fakt przyjęcia nowego regulaminu w 2000 r. potwierdza, takie kroki były i są możliwe na gruncie obecnie obowiązującego prawa wspólnotowego.

W swojej skardze skarżący podnieśli, że przyjęcie w 2003 r. projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i podpisanie go przez wszystkie Państwa Członkowskie UE w 2004 r. to istotne wydarzenia mające znaczenie w ich sprawie. Traktat ten nie został dotychczas ratyfikowany przez wszystkie Państwa Członkowskie, nie wszedł zatem jeszcze w życie. W celu rozwiania wszelkich wątpliwości należy zauważyć, że podstawy oceny tej sprawy, dokonanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, stanowią obecnie obowiązujące Traktaty i prawo wspólnotowe, a nie Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymuje swoje stanowisko, że odmowa podjęcia decyzji o ujawnieniu posiedzeń związanych z działalnością ustawodawczą Rady bez podania istotnych powodów tej odmowy stanowi przypadek niewłaściwego administrowania.

Zalecenie Rzecznika Praw Obywatelskich

W świetle powyższego Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie przedstawia swoje zalecenie wstępne jako zalecenie dla Rady o następującym brzmieniu:

Rada Unii Europejskiej powinna ponownie rozważyć swoją odmowę podjęcia decyzji o jawności jej posiedzeń związanych z działalnością ustawodawczą.

Parlament Europejski może rozważyć przyjęcie tego zalecenia w formie rezolucji.

Strasburg, 4 października 2005 r.

Nikiforos DIAMANDOUROS

[1] Decyzja 94/262 Parlamentu Europejskiego z 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich, Dz.U. 1994 L 113, str. 15.

[2] Dz.U. L 230, 2002, str. 7. Tekst tych przepisów przytoczono w dotyczącym tej sprawy projekcie zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich, dostępnym (w wersji angielskiej i niemieckiej) na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich (http://www.euro-ombudsman.eu.int [Link]).

[3] Patrz str. 22-23.

[4] Patrz: Sprawozdanie roczne Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2002, str. 18.

[5] Warto mieć na uwadze, że art. 49 ust. 2 projektu Traktatu Konstytucyjnego stanowi art. 50 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a jego brzmienie zostało nieco zmienione. Postanowienie to ma obecnie następujące brzmienie: „Obrady Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu ustawodawczego, są jawne."