

Sprawozdanie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z konsultacji społecznych - Przejrzystość i udział społeczeństwa (TTIP)

Korespondencja - 06/01/2015

Sprawa OI/10/2014/RA - **Otwarta** 29/07/2014 - **Decyzja** z 06/01/2015 - **Instytucja, której sprawa dotyczy** Komisja Europejska (Dalsze prowadzenie postępowania uznano za nieuzasadnione) |

Grudzień 2014 r.

Uwaga: Opinie przedstawione w niniejszym sprawozdaniu odzwierciedlają treść konsultacji społecznych i nie powinny być traktowane jako stanowisko Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uwaga: Dokument został przetłumaczony z języka angielskiego przez Centrum Tłumaczeń UE.

1. Kontekst

W dniu 29 lipca 2014 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich wszczął dochodzenie z własnej inicjatywy wobec Komisji Europejskiej dotyczące przejrzystości i udziału społeczeństwa w zakresie negocjacji w sprawie transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP). W dniu 19 września 2014 r. Rzecznik rozpoczął konsultacje społeczne w związku z dochodzeniem. Konsultacje te miały umożliwić społeczeństwu przedstawienie własnego zdania na temat kwestii objętych dochodzeniem. Rzecznik podał do wiadomości publicznej, że otrzymane opinie zostaną uwzględnione przed przedstawieniem Komisji zestawu kolejnych propozycji, które ta powinna uwzględnić w miarę postępowania negocjacji. Rzecznik zamierza wydać decyzję w przedmiotowej sprawie w styczniu 2015 r.

2. Przegląd odpowiedzi

Na specjalny adres poczty elektronicznej Rzecznika utworzony dla potrzeb konsultacji społecznych w sprawie TTIP wpłynęło 315 odpowiedzi, w tym 55 od organizacji, 3 od posłów do Parlamentu Europejskiego i 257 od osób fizycznych (zob. załącznik). Nadesłano 242 odpowiedzi w języku angielskim. Pozostałe odpowiedzi sporządzono w 8 innych językach



urzędowych UE (francuski: 30, hiszpański: 17, niemiecki: 14, niderlandzki: 4, słoweński: 3, polski: 2, szwedzki: 2, włoski: 1). Główne propozycje przedstawione w otrzymanych odpowiedziach omówiono w zarysie w punkcie 3. W celu uzyskania informacji szczegółowych należy zapoznać się z treścią nadesłanych odpowiedzi.

Rzecznik otrzymał również pocztą elektroniczną ponad 6 tys. wiadomości, głównie w języku angielskim, od zainteresowanych osób fizycznych [1]. W znacznej większości tych wiadomości (a także w wielu odpowiedziach nadesłanych na specjalny adres e-mail dotyczący TTIP) wyrażono przekonanie, że Unia Europejska powinna w kwestii TTIP zachować większą przejrzystość, szczególnie jeśli chodzi o jej kontakty z przedstawicielami świata biznesu. Ze względu na liczbę osób zwracających uwagę na te kwestie Rzecznik uważa, że należy rozpocząć niniejsze sprawozdanie od przytoczenia niektórych z takich wypowiedzi:

Unia Europejska powinna zachować daleko idącą otwartość i przejrzystość i niezwłocznie udostępniać wszelkie informacje na temat negocjacji w sprawie TTIP, szczególnie jeśli dotyczą one obszarów takich jak normy ochrony środowiska, prawa pracownicze i BHP.

Unia powinna ujawnić całą wymianę informacji pomiędzy lobbystami ze świata wielkiego biznesu. Należy ubolewać, że do tej pory przedsiębiorcy mieli znacznie lepszy dostęp do negocjacji niż zwykli obywatele. Należy to zmienić.

Unia powinna ujawnić wykaz wszystkich spotkań z udziałem dużych przedsiębiorstw i prawodawców.

3. Przegląd odpowiedzi na poszczególne pytania

Konkretne środki (pytanie nr 1)

Jakie według Państwa konkretne środki mogłaby zastosować Komisja, aby zapewnić większą przejrzystość negocjacji w zakresie TTIP? Co, według Państwa, szczególnie wymaga poprawy?

Przejrzystość

Respondenci życzyliby sobie **aktywnej publikacji internetowej większej liczby dokumentów i informacji dotyczących TTIP**. Materiały takie powinny być udostępniane **jak najwcześniej, regularnie aktualizowane, łatwe do znalezienia i, w miarę możliwości, publikowane we wszystkich językach urzędowych UE**. Komisja powinna wykorzystać możliwości, jakie daje technologia, aby np. umożliwić opinii publicznej składanie wniosków o powiadamianie o zmianach w dokumentach i o nowo publikowanych dokumentach. Powinno się szczegółowo objaśniać zawartość kluczowych dokumentów.

Niektórzy z respondentów wskazywali, że dotychczasowe **środki w zakresie przejrzystości**



przyjęte przez Komisję są **całkowicie bezprecedensowe i mogą zagrozić negocjacjom**. Jeżeli – jak argumentowano – UE chciałaby zakończyć negocjacje z dobrym rezultatem, zwiększenie przejrzystości w praktyce byłoby niemożliwe.

Część respondentów poparła propozycję Rzecznika w sprawie **publicznego rejestru** dokumentów dotyczących TTIP, w którym miałyby się znaleźć odnośniki do dokumentów udostępnionych opinii publicznej. W rejestrze powinna się znaleźć informacja o dokumentach poufnych, z podaniem tytułu dokumentu oraz uzasadnienia poufności. Powinno to umożliwić wnioskodawcom bardziej precyzyjne formułowanie wniosków o publiczny dostęp.

W kontekście ewentualnego udostępnienia [2] jako szczególnie interesujące wymieniano następujące **kategorie dokumentów negocjacyjnych** :

- Wytyczne negocjacyjne (**mandat**)
- **Dokumenty przedstawiające początkowe stanowisko UE** we wszystkich sektorach objętych mandatem (w opinii niektórych respondentów dokumenty przedstawiające stanowisko mogłyby być bardziej szczegółowe oraz powinno się je aktualizować wraz z postępem negocjacji).
- **Stanowiska negocjacyjne** poprzedzające rozpoczęcie poszczególnych rund negocjacji (według niektórych respondentów – również wszelkie dalsze dokumenty przekazywane przez UE w trakcie negocjacji w związku z jej stanowiskami negocjacyjnymi).
- **Projekty propozycji** dotyczących wszelkich zagadnień spoza tematyki ściśle taryfowej, przynajmniej po stronie UE (jeden z respondentów zauważył, że Komisja mogłaby udostępniać opinii publicznej wszystkie dokumenty i propozycje unijne bezpośrednio po tym, jak trafią one na stół, co już z definicji wyklucza ryzyko ujawnienia stronie amerykańskiej strategii Komisji).
- **Teksty skonsolidowane** przed poszczególnymi rundami negocjacji (jeden z posłów do Parlamentu Europejskiego zaapelował o publikację tekstów skonsolidowanych dotyczących praw podstawowych, zdrowia publicznego, środowiska i innych spraw o istotnym znaczeniu dla społeczeństwa. Inne teksty skonsolidowane powinny być udostępniane opinii publicznej niezwłocznie po tym, jak Parlament uzna, że osiągnięto podstawowy poziom porozumienia pomiędzy stronami).
- **Wstępne i ostateczne** wersje **poszczególnych rozdziałów** .
- Szczegółowy **porządek obrad** i szczegółowe **sprawozdanie z poszczególnych rund negocjacji** (wielu respondentów z uznaniem przyjęło nowy dokument na temat stanu prac, który Komisja publikuje po każdej rundzie. Niektórzy respondenci proponowali jego rozszerzenie o informacje na temat uzgodnionych treści w ujęciu tematycznym, a także kwestie, które wymagają jeszcze omówienia).
- **Ostateczny tekst umowy** przed parafowaniem.

Niektórzy respondenci poszli jeszcze dalej: jeden z nich zaproponował, by Komisja publikowała wszystkie **opinie prawne** dotyczące interpretacji projektów tekstów negocjacyjnych; wspomniano również, że przejrzystość powinna dotyczyć nie tylko dokumentów sporządzanych przez UE, ale również **dokumentów amerykańskich** będących w posiadaniu UE [3] .

Wielu respondentów dostrzega potrzebę **utrzymania poufności niektórych dokumentów** (np. w obszarze taryf lub dostępu do rynku usług i zamówień publicznych). W opinii niektórych



respondentów poufność taka powinna ograniczać się do ochrony strategicznych interesów w toku negocjacji, a ponadto powinna być ograniczona w czasie. Komisja powinna także uzasadnić, w jaki sposób ujawnienie danego dokumentu działałoby na szkodę procesu negocjacyjnego [4]. Jeden z respondentów zaproponował, by decyzje takie były w sposób automatyczny poddawane analizie przez Rzecznika, tak jak w przypadku ich zaskarżenia.

Niektórzy z respondentów prosili o wprowadzenie **jednoznacznych zasad klasyfikacji** dokumentów, mających uniemożliwić wydawanie arbitralnych decyzji. Szczegółowe propozycje w tej kwestii przedstawił jeden z posłów do Parlamentu Europejskiego. Część respondentów zaproponowała utworzenie specjalnej grupy zewnętrznej z zadaniem ustalania klasyfikacji dokumentów dotyczących TTIP lub powierzenie tego zadania niezależnemu organowi, takiemu jak Rzecznik Praw Obywatelskich.

Niektórzy z respondentów wskazywali, że dostęp do żadnego z dokumentów nie powinien być wybiórczy, zgodnie z ogólną zasadą, że **jeśli dokument jest dostępny dla jednej osoby, to musi być dostępny dla wszystkich**. Jeden z respondentów w podobnym tonie zaproponował, by udostępniono opinii publicznej przegląd ujawnionych dokumentów ze wskazaniem odbiorców. W innej odpowiedzi wskazano, że fakt dostępności dokumentów dotyczących TTIP wyłącznie w języku angielskim (z wyjątkiem mandatu) wzmaga wrażenie, że dostęp do nich ma jedynie ograniczone grono odbiorców.

Ponadto w kontekście przejrzystości zaproponowano następujące środki:

Proces negocjacji mógłby być transmitowany przez **internet**, a do pomieszczeń, w których odbywają się negocjacje, mieliby dostęp akredytowani przedstawiciele bez prawa do zabierania głosu.

Komisja mogłaby zorganizować **seminaria internetowe** w celu objaśnienia procesu negocjacji handlowych i ogólnego zapoznania opinii publicznej z zagadnieniem umów o wolnym handlu.

Udział społeczeństwa

Wielu respondentów przedstawiło własne pomysły na promocję większego udziału społeczeństwa, szczególnie w następujących obszarach:

Grupa doradcza ds. TTIP

Decyzja Komisji o powołaniu grupy doradczej spotkała się z szerokim uznaniem. Wpłynęły następujące propozycje ulepszeń, niektóre ze strony organizacji reprezentowanych w ramach grupy:

Skład



Komisja powinna **ujawnić więcej szczegółowych informacji** na temat składu, sposobu powołania i roli grupy.

Należy utworzyć grupę **o bardziej zrównoważonym charakterze**. W opinii jednego z respondentów, którym był związek zawodowy, w obecnym składzie grupy przedsiębiorstwa przeważają nad związkami zawodowymi stosunkiem cztery do jednego.

Praktyką powinno stać się włączanie do prac grupy **ekspertów z poszczególnych dziedzin**.

Dostęp do informacji

Teksty i propozycje sporządzane na użytek przyszłych rund negocjacyjnych należy **w odpowiednim terminie przedstawiać grupie**, tak by jej członkowie i ich eksperci mieli możliwość przedstawienia szczegółowej informacji zwrotnej przed poszczególnymi rundami.

Grupa powinna mieć taki sam **dostęp do tekstów skonsolidowanych** jak Rada i Parlament.

Grupa powinna być szczegółowo **informowana o stanowisku USA**, nawet jeśli strona amerykańska nie ujawniła go opinii publicznej. Grupa powinna mieć możliwość przedstawiania uwag na temat stanowiska USA.

Czytelnia

Czytelnię należy przenieść do **narzędzia internetowego umożliwiającego bezpieczny dostęp** (np. ECAS), pozwalającego członkom i ekspertom grupy na wprowadzanie uwag i zmian w trybie śledzenia zmian.

Do narzędzia internetowego umożliwiającego bezpieczny dostęp **należy zapewnić dostęp ekspertom**, którym powierzono rolę merytorycznych zastępców członków grupy.

Należy wprowadzić **sankcje** nakładane na członków (bądź ich zastępców lub ekspertów) w przypadku naruszenia poufności, np. wykluczenie z grupy.

Informacja zwrotna

Komisja powinna **odpowiadać na uwagi** i propozycje zmian przedstawiane przez członków grupy i ich zastępców.

Porady udzielane przez grupę należy **publikować**, podobnie jak informacje o tym, w jaki sposób zostały one uwzględnione przez Komisję.

Konsultacje społeczne

Poniżej opisano propozycje dotyczące przeprowadzanych przez Komisję konsultacji



społecznych w sprawie TTIP [5] .

Niektórzy respondenci proponowali, by konsultacje społeczne przeprowadzane były: (i) w sprawie **dokumentów przedstawiających początkowe stanowisko Komisji** na temat poszczególnych tematów objętych wytycznymi negocjacyjnymi (lub na temat poszczególnych aspektów handlu pozostających w związku z unijnymi i krajowymi procesami tworzenia przepisów), (ii) w sprawie poszczególnych **rozdziałów** – po ich przyjęciu i opublikowaniu ich tekstu, (iii) w sprawie **ostatecznej wersji tekstu skonsolidowanego** przed jej parafovaniem. Inni respondenci wskazywali na potrzebę oceny skutków w kontekście zrównoważonego rozwoju.

Zdaniem szeregu respondentów należy położyć szczególny nacisk na **udział grup niedostatecznie reprezentowanych** . Języki powinny zostać wybrane tak, by zachęcać do uczestnictwa.

Komisja powinna rozpatrzyć odpowiedzi pod kątem merytorycznym, sporządzić **szczegółowe sprawozdanie analityczne** i przeprowadzić **tematyczny dialog z zainteresowanymi stronami** w celu omówienia wyników. Wszystkie propozycje otrzymane w odpowiedzi na takie konsultacje społeczne powinny być **publikowane w internecie** .

Komisja powinna zadbać o to, by kierunek negocjacji w pełni odzwierciedlał **wyniki** konsultacji społecznych. Brak takiego stanu rzeczy Komisja powinna szczegółowo uzasadnić.

W niektórych opiniach wskazano na **bariery techniczne** napotykane przy udzielaniu odpowiedzi na konsultacje społeczne, m.in. awarie systemu, ograniczenie liczby znaków w polach przeznaczonych do wpisywania tekstu dowolnego oraz tendencyjność pytań wielokrotnego wyboru.

Udział zainteresowanych stron

Ustrukturyzowany udział zainteresowanych stron

Niektórzy z respondentów wskazali na fakt, że DG ds. Handlu zorganizowała już wiele spotkań dotyczących TTIP w ramach swojego długoletniego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim. W toku rund negocjacji dotyczących TTIP organizowane są kolejne spotkania z udziałem zainteresowanych stron, dzięki którym mogą one wyrażać własne opinie i zapoznawać się z relacjami głównych negocjatorów z ramienia UE i USA. Zaproponowano następujące ulepszenia:

Należy wzmocnić **grupę zadaniową ds. TTIP** w strukturze Komisji, ze szczególnym uwzględnieniem punktów łącznikowych ze społeczeństwem obywatelskim.

Jeden z respondentów zaproponował, by Komisja opracowała **harmonogram obejmujący wszystkie etapy negocjacji** i publikowane dokumenty. Wczesna publikacja programów



spotkań grup negocjacyjnych oraz dat poszczególnych rund negocjacji ma istotne znaczenie dla zapewnienia udziału zainteresowanych stron. Kolejna propozycja dotyczyła opublikowania przez Komisję **kalendacza działań w ramach przyszłych rund negocjacji** dotyczących TTIP wraz z danymi osób kontaktowych do spraw poszczególnych zagadnień, do których opinia publiczna może kierować swoje propozycje.

Komisja powinna organizować konferencje z udziałem zainteresowanych stron **przed każdą rundą negocjacji, a także bezpośrednio po każdej rundzie**. Zdaniem niektórych respondentów należałoby opracować **bardziej szczegółową tabelę określającą stanowisko w kwestii poszczególnych rozdziałów** (rozszerzony dokument na temat stanu prac) oraz udostępniać ją szybciej niż dotychczas.

Komisja powinna zorganizować **briefingi tematyczne dla zainteresowanych stron** [6]. Jeden z respondentów zauważył, że przydatnym rozwiązaniem byłoby udostępnianie informacji na temat stanu negocjacji np. w obszarze kształcenia dorosłych.

W przypadku zagadnień o szczególnym znaczeniu dla partnerów społecznych, np. norm pracy, należy tak dostosować **struktury dialogu społecznego**, by umożliwiały one o wiele bardziej szczegółową dyskusję, a teksty powinny być udostępniane. DG ds. Handlu we współpracy z DG ds. Zatrudnienia powinny ponadto zorganizować rozmowy na temat istotnych aspektów TTIP we wszystkich istniejących komitetach dialogu sektorowego oraz stworzyć fora do rozmów pomiędzy partnerami społecznymi tam, gdzie komitety takie nie istnieją. Jeden z respondentów, którym był związek zawodowy, stwierdził, że związkowi zawodowym w UE należy zapewnić dostęp do negocjatorów z ramienia UE w tym samym zakresie, w jakim USA zapewniły go własnym związkowi zawodowym.

Komisja powinna utworzyć **cyfrową czytelnię**, dzięki której zainteresowane strony będą mogły uzyskać dostęp do poufnych dokumentów sektorowych za pomocą akredytowanego systemu haseł. System tego rodzaju pozwoliłby również na śledzenie ewentualnego wycieku poufnych dokumentów. W jednej z odpowiedzi zaproponowano wprowadzenie **sankcji** za naruszenie poufności, w tym m.in. za posiadanie, przekazywanie, kopiowanie lub publikowanie w internecie dokumentów zastrzeżonych w całości lub w części.

Niektóre organizacje branżowe zaproponowały utworzenie **centrum informacyjnego dla MŚP**, które miałyby pełnić funkcję punktu kontaktowego dla przedsiębiorstw, gromadzić informacje i doradzać w kwestiach związanych z dostępem do rynku, np. barier w handlu, problemów dotyczących zamówień publicznych, zgodności ze standardami itp.

Nieuustrukturyzowany udział zainteresowanych stron

Oprócz opisanych powyżej form uczestnictwa zainteresowanych stron realizowane są również formy mniej ustrukturyzowane, do których należą przede wszystkim spotkania i wymiana korespondencji z Komisją na temat TTIP. W większości odpowiedzi na konsultacje społeczne Rzecznika wyrażono zaniepokojenie rzekomą dominacją podmiotów korporacyjnych w ramach takich spotkań i kontaktów. Przedstawiono w związku z tym następujące propozycje:



Komisja powinna **publikować wykaz wszystkich spotkań** negocjatorów z zainteresowanymi stronami (w tym z organizacjami branżowymi i lobbystycznymi). W wykazie takim powinna się znaleźć informacja na temat daty spotkania, uczestników oraz omawianych tematów (np. w formie porządku obrad i protokołu).

Komisja powinna **publikować wszelką pisemną korespondencję** dotyczącą negocjacji pomiędzy Komisją a zainteresowanymi stronami, w tym także otrzymane wnioski.

W celu uniknięcia konfliktu interesów lub wrażenia, że zachodzi taki konflikt, należy publikować **skład grona negocjatorów oraz ich deklaracje o braku konfliktu interesów**. Powinno to dotyczyć również osób, które nie pełnią obecnie stanowisk w Komisji, ale w przeszłości uczestniczyły w negocjacjach. W związku z tym ostatnim aspektem jeden z respondentów zaapelował do Rzecznika o wszczęcie dochodzenia z własnej inicjatywy w przypadkach, gdzie w kontekście negocjacji w sprawie TTIP występuje efekt „obrotowych drzwi”.

Według niektórych respondentów ponad 30% grup interesu z sektora prywatnego, które lobbowały w Komisji w kwestii TTIP, nie jest zarejestrowane w (dobrowolnym) „**Rejestrze służącym przejrzystości**”. Zdaniem wspomnianych respondentów zobowiązanie przedsiębiorstw lobbujących UE do wpisania się do rejestru zwiększyłoby przejrzystość w tym obszarze.

Niektórzy z respondentów argumentowali, że **kultura instytucjonalna** Komisji sprzyja interesom podmiotów korporacyjnych, co wymaga zmian.

Rola Parlamentu i Rady

W wielu odpowiedziach na konsultacje społeczne przedstawiono propozycje istotne z punktu widzenia Parlamentu Europejskiego [7] i Rady. Ze względu na fakt, że dochodzenie Rzecznika koncentruje się na Komisji, w dalszym ciągu omówiono propozycje, w oparciu o które Komisja mogłaby podjąć ewentualne działania:

Zaproponowano, by Komisja **publikowała całą pisemną korespondencję** na temat negocjacji prowadzoną pomiędzy Komisją a instytucjonalnymi zainteresowanymi stronami (szczególnie Parlamentem i państwami członkowskimi), a także **wykaz wszystkich spotkań** z udziałem Komisji i Parlamentu oraz państw członkowskich.

W odniesieniu do roli Parlamentu Europejskiego często pojawiała się propozycja, by **posłowie otrzymywali pełne informacje** (w tym po zakończeniu każdej rundy) umożliwiające im śledzenie negocjacji i kontrolowanie w imieniu własnych wyborców wstępnych wersji umowy i wersji ostatecznej. W opinii niektórych respondentów dostęp do tekstów skonsolidowanych powinien zostać udzielony kolejnym komisjom parlamentarnym (tj. nie powinien ograniczać się do Komisji Handlu Międzynarodowego) i rozszerzony.



Wskazywano, że **szczegółowe zasady** regulujące **tryb informowania Parlamentu i Rady** oraz tryb ich uczestnictwa w procesie negocjacji należy upublicznić, tak by te instytucje, a także zaangażowane organy krajowe, były w pełni odpowiedzialne przed obywatelami, których reprezentują.

Najlepsze praktyki (pytanie nr 2)

Proszę przedstawić przykłady najlepszych praktyk, z którymi spotkali się Państwo w tym zakresie (na przykład w poszczególnych Dyrekcjach Generalnych Komisji czy innych organizacjach międzynarodowych), które według Państwa można byłoby zastosować w całej Komisji

W ramach konsultacji społecznych Rzecznika respondenci przytaczali liczne przykłady dobrych praktyk, wśród których należy wymienić:

WIPO: Wielu respondentów przywoływało jako przykład negocjacje, które doprowadziły do przyjęcia traktatu Światowej Organizacji Własności Intelektualnej o ułatwieniu dostępu do utworów opublikowanych w druku osobom niewidomym, choć przyznawano, że skala negocjacji w sprawie TTIP jest inna. W tym kontekście wspomniano praktykę stopniowego aktualizowania tekstu dokumentów negocjacyjnych, retransmisję negocjacji WIPO w internecie, udostępnienie sali dla publiczności, w której zainteresowane strony mogły przysłuchiwać się debacie negocjatorów na dany temat, a także fakt terminowego publikowania porządku obrad, wykazu uczestników, wstępnych ustaleń oraz sprawozdań z postępu negocjacji. Wskazywano na fakt utworzenia grup roboczych zainteresowanych stron oraz publikowania w internecie sprawozdań z postępu ich prac. Przypomniano również, że do ostatecznego wyniku skutecznie przyczyniły się organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które w ciągu całego procesu przedstawiały swoje uwagi [8] .

WTO: Przyznając, że WTO bywa regularnie krytykowana przez społeczeństwo obywatelskie , respondenci wskazywali jednocześnie, że wnioski składane w toku negocjacji oraz propozycje i sprawozdania przewodniczących komisji są dostępne na stronach internetowych Organizacji. Przewidziano możliwość konsultacji szeregu tekstów negocjacyjnych, w tym proponowanych wersji wstępnych, tekstów kompromisowych, wniosków krajowych oraz protokołów większości spotkań. Teksty mogą być konsultowane na różnych etapach, poczynając od wersji trafiającej na stół negocjacyjny, a kończąc na ostatecznym uzgodnionym kompromisie i uwagach członków WTO. Na przykład w toku procesu negocjacyjnego WTO dotyczącego umowy o ułatwieniach w handlu standardową praktyką była publikacja skonsolidowanego tekstu negocjacyjnego na stronie internetowej organizacji po zakończeniu każdej rundy negocjacji i przed rozpoczęciem kolejnej rundy. Według niektórych respondentów WTO mogłaby również służyć jako przykład w kontekście współpracy zewnętrznej. W szczególności dotyczy to konferencji ministerialnych, w czasie których organizacje pozarządowe otrzymują informacje na bieżąco oraz mają możliwość składania dokumentów przedstawiających własne stanowisko na dany temat dotyczący działalności WTO, które sekretariat Organizacji przekazuje następnie członkom.



FTAA: W opinii części respondentów Strefa Wolnego Handlu Obu Ameryk (FTAA) okazała się – pomimo braku ostatecznego porozumienia – jednym z najlepszych przykładów tego, że negocjacje handlowe mogą przebiegać od początku do końca w sposób otwarty i umożliwiający kontrolę publiczną. Utworzona została specjalna strona internetowa FTAA, na której publikowano w całości projekt porozumienia (określony w jednej z odpowiedzi jako „skonsolidowany tekst negocjacyjny, który uważamy za najważniejszy dokument w przypadku wszelkich negocjacji”) za każdym razem, kiedy negocjatorzy uzgadniali nową wersję. Na tej samej stronie internetowej znalazły się również dokumenty składane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, szczegółowe informacje dotyczące instrukcji i harmonogramów otrzymanych przez każdą z grup negocjatorów, a także dane dotyczące przewodniczących poszczególnych grup w ramach każdej rundy negocjacji. Respondenci powołujący się ten przykład wskazali, że społeczeństwo obywatelskie było w sposób aktywny zachęcane do przedstawiania opinii na temat poszczególnych aspektów porozumienia, a negocjatorzy określali i rozpowszechniali najlepsze praktyki w zakresie konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim na poziomie krajowym i lokalnym.

UNFCCC: W odpowiedziach, w których podano przykład Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, wskazuje się, że teksty negocjacyjne i dokumenty składane przez strony są udostępniane przed rozpoczęciem negocjacji. W posiedzeniach uczestniczą obserwatorzy, w tym z ramienia zewnętrznych zainteresowanych stron, którzy na wniosek stron mogą także składać dokumenty.

Konwencja z Aarhus: W innych odpowiedziach argumentowano, że przejrzystość należy promować według standardów konwencji z Aarhus. Wskazywano, że w tym przypadku posiedzenia organu zarządzającego i jego organów publicznych są z zasady publiczne. Akredytowani obserwatorzy mogą uczestniczyć w spotkaniach stron oraz w czynnościach grup redakcyjnych w związku z przygotowaniem tekstu w trakcie negocjacji. Wspomniano również grupę zadaniową ds. udziału społeczeństwa w forach międzynarodowych utworzoną na podstawie konwencji z Aarhus.

Ponadto respondenci wskazali (i) Dyрекję Generalną Komisji ds. Środowiska (szczególnie jej procedury dotyczące sporządzania dokumentacji nielegislacyjnej), (ii) Centrum Obserwacji Rynku Mleka DG ds. Rolnictwa, (iii) decyzję Komisji z 2010 r. w sprawie ujawnienia projektu Umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabianymi (ACTA), (iv) negocjacje Światowej Organizacji Zdrowia w sprawie konwencji antytytoniowej, a w szczególności fakt udostępnienia w internecie protokołów posiedzeń organu zarządzającego, (v) kompendium badań sytuacyjnych EKG ONZ dotyczące dobrej praktyki promowania udziału społeczeństwa, (vi) konsultacje społeczne organizowane przez brytyjską Agencję Ochrony Środowiska, (vii) chorwacki „Kodeks praktyki w zakresie konsultowania z zainteresowaną opinią publiczną kwestii procedur stanowienia prawa”, a w szczególności chorwacki Urząd ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi oraz (viii) Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny, który – według jednego z respondentów – zaczął transmitować spotkania w internecie i publikować więcej dokumentów (sprawozdań, zmian, stanowisk państw członkowskich) w odpowiedzi na krytykę ze strony organizacji pozarządowych.



Skutki przejrzystości (pytanie nr 3)

Proszę wyjaśnić, w jaki sposób według Państwa większa przejrzystość mogłaby wpłynąć na wynik negocjacji.

W większości odpowiedzi argumentowano, że **większa przejrzystość** miałaby **pozytywny** wpływ na wynik negocjacji. Stwierdzono w szczególności, że większa przejrzystość:

- Ułatwi przededefiniowanie procesu podejmowania istotnych decyzji w toku negocjacji handlowych, co zapewni większą otwartość i rozliczalność Komisji, która stanie się jeszcze **bardziej godna zaufania**.
- Zapewni **legitymację demokratyczną** oraz zwiększy skuteczność, jakość i zrównoważony charakter umowy. TTIP w znacznej mierze dotyczy kwestii regulacyjnych, w odniesieniu do których UE ustanowiła procedury udziału społeczeństwa i przejrzystości.
- Będzie **korzystna** dla **przyszłości UE** w szerszym rozumieniu, ponieważ wrażenie braku przejrzystości wzmocniłoby lobby antyeuropejskie.
- Jest najlepszym narzędziem do **obalenia mitów** i mylnych opinii na temat TTIP.
- Podniesie jakość debaty publicznej na temat TTIP, pozwalając zainteresowanym stronom na wywieranie merytorycznego wpływu na przebieg negocjacji **w oparciu o fakty**, a także zwiększając prawdopodobieństwo zdolności parlamentów do wyrażenia zgody.
- Umożliwi szerokiemu gronu **ekspertów** dostarczanie materiału analitycznego Komisji (i Parlamentowi).
- Mogłaby zapewnić wsparcie ze strony **szerokiej większości** w **Parlamencie Europejskim** dla ostatecznego wyniku dzięki zdolności Parlamentu do świadomego wyrażenia własnych uwag oraz do oceny, czy uwagi takie zostały uwzględnione.
- Zapewni możliwość **wczesnego określenia**, które postanowienia nie spotkają się z aprobatą kluczowych zainteresowanych stron (co w innej sytuacji mogłoby nastąpić dopiero w trakcie procesu ratyfikacji).
- Zmniejszy ryzyko, iż TTIP podzieli los **ACTA**, pozbawiając tym samym obywateli UE potencjalnie pozytywnych efektów wszechstronnego TTIP.
- Okazała się korzystna dla **rozwoju handlu jako takiego** [9].
- Będzie sprzyjać **interesowi publicznemu**, nie zaś interesom prywatnym.
- **Wzmocni pozycję obywateli** i polityków na wszystkich szczeblach oraz umożliwi im szczegółowe zapoznanie się ze zmianami, które spowoduje umowa.
- Pozwoli państwom, które objęte zostaną skutkami umowy (takim jak państwa kandydujące do UE, potencjalni kandydaci do członkostwa i państwa EFTA), lecz dotychczas nie brały udziału w negocjacjach, na śledzenie oraz ewentualne kształtowanie ich przebiegu.
- Zapewni **przestrzeganie zasad poufności** oraz ograniczenie zjawiska ujawniania dokumentów bez upoważnienia.
- **Ograniczy zjawisko wykorzystywania dokumentów pochodzących z wycieku** oraz zapewni wszystkim równe szanse na uczestnictwo.
- **Zmniejszy obciążenia** Komisji związane z koniecznością odpowiadania na wnioski o publiczny dostęp do dokumentów.
- Umożliwi **MŚP** przystosowanie się do zmiennych warunków rynkowych poprzez stopniowe wdrażanie środków, które staną się konieczne w momencie wejścia w życie umowy.



Z drugiej strony jeden z respondentów stwierdził, że większa przejrzystość:

- Przełoży się na **gorszy wynik końcowy** (lub jego brak) z punktu widzenia UE, co wynika z trzech przesłanek: (i) odsłaniając wszystkie karty wobec strony drugiej w jakichkolwiek negocjacjach biznesowych, osłabia się własny potencjał negocjacyjny, (ii) opublikowane dokumenty byłyby dla krytykantów niewyczerpanym źródłem szczegółowych informacji, w oparciu o które mogliby oni produkować fałszywe teorie o złowrogich spiskach mających pozbawić obywateli UE praw politycznych i pracowniczych, ochrony przed szkodliwymi substancjami itd., (iii) Komisja zostałaby zalana żądaniami dotyczącymi obalenia fałszywych zarzutów, wyjaśnienia nieporozumień czy wytłumaczenia zawichości polityki handlowej jako takiej. W szeregu odpowiedzi argumentowano, że **interes strategiczny Unii winien pozostać poufny** przez cały okres negocjacji. Brak takiej poufności może odbić się na wyniku końcowym negocjacji.

Należy też wspomnieć, że w opinii niektórych respondentów nigdy nie dojdzie do zwiększenia przejrzystości, ponieważ doprowadziłoby to wprost do zarzucenia negocjacji w sprawie TTIP.

4. Przegląd pozostałych argumentów

Zagadnienia merytoryczne

Choć w związku z konsultacjami społecznymi Rzecznika zaznaczono, że nie dotyczą one zagadnień merytorycznych będących przedmiotem negocjacji, niektóre osoby fizyczne zwracały uwagę na następujące problemy:

Standardy UE

Niektóre osoby fizyczne wyraziły wątpliwość, czy UE utrzyma wysokie standardy w obszarach opieki społecznej, aktywności zawodowej, jakości żywności, zrównoważonego rolnictwa itp.

Wpływ na usługi publiczne

Wyrażano obawy dotyczące ewentualnej prywatyzacji usług publicznych, szczególnie w obszarze zdrowia i edukacji.

Skutki dla państw o niskim dochodzie

Niektórzy spośród respondentów sygnalizowali, że TTIP może negatywnie wpłynąć na sytuację mniej rozwiniętych państw.



Rozstrzygnięcie sporów między inwestorem a państwem

Wiele osób fizycznych podkreślało problemy dotyczące rozstrzygnięcia sporów między inwestorem a państwem.

Korzyści gospodarcze

Niektórzy respondenci powoływali się na badania, z których wynika, że korzyści gospodarcze z TTIP będą niewielkie.

Harmonogram

Niektórzy z respondentów wskazywali, że harmonogram procesu negocjacji w sprawie TTIP jest zbyt krótki. Im szybszy proces, tym – jak argumentowano – mniejsza przejrzystość.

Zaniechanie TTIP

Niektórzy respondenci wzywali do zakończenia negocjacji.

Debata w państwach członkowskich

W opinii części respondentów konieczny jest obowiązkowy, długotrwały proces negocjacji w każdym z państw członkowskich na temat tego, czy dany rząd ma poprzeć umowę. Niektórzy respondenci proponowali przeprowadzenie referendum w każdym państwie członkowskim przed podpisaniem umowy. W innych odpowiedziach argumentowano, że umowa powinna podlegać procesowi ratyfikacji przez parlamenty krajowe. Podkreślano również potrzebę większego zaangażowania władz lokalnych. Wielu respondentów wskazywało na brak informacji dla opinii publicznej w państwach członkowskich oraz na potrzebę zwiększenia ilości informacji przekazywanych za pośrednictwem mediów.

Inne umowy

Zdaniem części respondentów godne pochwały starania Komisji i USA zmierzające do zwiększenia przejrzystości negocjacji w sprawie TTIP należałoby powtórzyć w ramach innych umów handlowych negocjowanych obecnie przez Komisję. Jeden z pozostałych respondentów zaproponował, by UE nie podejmowała negocjacji z partnerem handlowym, który odmawia uczestnictwa w rozmowach na zasadach demokratycznej rozliczalności i otwartości.



Działania Rzecznika Praw Obywatelskich

O ile sama decyzja Rzecznika o przeprowadzeniu konsultacji ze społeczeństwem spotkała się z uznaniem, o tyle część respondentów zasygnalizowała, że działania Rzecznika nie są wystarczająco znane. Z tego względu nie jest prawdopodobne, by odpowiedzi mogły odzwierciedlić szeroki sprzeciw publiczny wobec TTIP. Inni respondenci, którzy dowiedzieli się o konsultacjach społecznych zaledwie siedem dni przed ich zakończeniem, skrytykowali termin na odpowiedź jako zbyt krótki.

W kontekście działań realizowanych po przeprowadzeniu konsultacji społecznych jeden z respondentów argumentował, że w przypadku każdego środka, który Rzecznik proponuje Komisji, ta ostatnia powinna podać sposób i termin realizacji. Ewentualny brak realizacji danego środka Komisja powinna uzasadnić.

Ponadto zaapelowano do Rzecznika o rozszerzenie dochodzenia na inne umowy o wolnym handlu, w tym na porozumienie w sprawie handlu usługami (TISA), kompleksową umowę gospodarczo-handlową (CETA) oraz inne dwustronne umowy o wolnym handlu.

Załącznik: Lista odpowiedzi

Na specjalny adres poczty elektronicznej Rzecznika nadesłano następujące odpowiedzi:

Organizacje

- Access Info Europe
- Access
- Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V.
- Alpe Adria Green
- American Chamber of Commerce to the EU (AmChamEU)
- Bundesverband der Deutschen Industrie
- Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen (bvöd)
- Business Europe
- City of Munich
- Client Earth
- Compassion in World Farming
- Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)
- Confederation of Danish Industry
- Confederation of Swedish Enterprise
- Copa - Cogeca
- Corporate Europe Observatory (CEO)
- Dansk Magisterforening
- Elinkeinoelämän Keskusliitto (EK)
- European Association for the Education of Adults (EAEA)
- European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services (CEEP)



- European Consumer Organisation (BEUC)
- European Digital Rights (EDRi)
- European Milk Board
- European Movement International
- European Public Health Alliance (EPHA)
- European Services Forum (ESF)
- European Trade Union Committee for Education (ETUCE)
- European Trade Union Confederation (ETUC)
- Foliovision
- Food & Water Europe
- Forum Informationsfreiheit
- Foundation for a Free Information Infrastructure (FFII)
- Friends of the Earth Germany (BUND)
- Friends of the Earth Europe
- Fundacja Panoptikon
- GMB Trade Union
- Handwerkskammer für München und Oberbayern
- Instytut Globalnej Odpowiedzialności Polska (IGO)
- Irish Business and Employers Confederation (IBEC)
- Irish Creamery Milk Suppliers Association (ICMSA)
- L'Association EDA (Environnement et Développement Alternatif)
- Maison du Peuple d'Europe - Huis van het Volk van Europa
- Pacte Civique
- Sindikat Vzgoje, Izobraževanja, Znanosti in Kulture Slovenije (VIZ)
- Standing Committee of European Doctors (CPME)
- Stop TTIP UK
- Trades Union Congress (TUC)
- Transatlantic Business Council (TABC)
- Transatlantic Consumer Dialogue (TACD)
- Transport & Environment
- Umweltinstitut München
- Unite the Union Ireland Region
- Verband der Automobilindustrie (VDA)
- Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
- Women in Europe for a Common Future (WECF)

Posłowie do Parlamentu Europejskiego

Neena Gill, posłanka do PE (S&D)

Yannick Jadot, poseł do PE (w imieniu Grupy Zielonych/WSE)

Anne-Marie Mineur, posłanka do PE (GUE/NGL)



Osoby fizyczne

Wpłynęło 257 odpowiedzi od osób fizycznych.

[1] W dniu 24 października o wzięcie udziału w przedmiotowych konsultacjach społecznych zaapelowała do swoich członków organizacja SomeOfUs. Wiele ze wspomnianych wiadomości wpłynęło w ciągu kilku następnych dni.

[2] Poszczególne kategorie mogą się w znacznym stopniu pokrywać.

[3] Niektórzy respondenci proponowali, by USA przedstawiały merytoryczne, nieobjęte klauzulą poufności streszczenia swoich stanowisk oraz by dokumenty unijne i amerykańskie były udostępniane opinii publicznej w równym stopniu, co zapobiegnie zagrożeniu pozycji jednej ze stron.

[4] Pewna liczba respondentów powołała się na wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 3 lipca 2014 r. w sprawie C-350/12 P *Rada przeciwko in 't Veld* , dotychczas nieopublikowany.

[5] W kontekście przyszłych negocjacji międzynarodowych przedstawiono szereg dalszych propozycji; zaproponowano m.in., by konsultacje społeczne przeprowadzane były przed rozpoczęciem negocjacji i po otrzymaniu przez Komisję od Rady wytycznych negocjacyjnych.

[6] Na przykład w dniu 25 listopada 2014 r. unijny zespół negocjacyjny ds. TTIP przeprowadził spotkanie z unijnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

[7] Zob. szczególnie odpowiedzi trojga posłów do Parlamentu Europejskiego, o których mowa w załączniku.

[8] Jeden z respondentów wskazał jednak, że duża część negocjacji prowadzona była podczas sesji zamkniętych i spotkań nieformalnych.

[9] Respondent odniósł się tu do dokumentu OECD w sprawie polityki handlowej nr 153 pt. „Dane ilościowe dotyczące przejrzystości w regionalnych umowach handlowych”.