

Opinia Komitetu Regionów „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości”

(2007/C 146/07)

KOMITET REGIONÓW

- Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji odnośnie do zwiększenia przejrzystości. Większa przejrzystość jest niezbędna, jeśli instytucje UE mają być nadal wiarygodne i demokratyczne, skuteczne i bliskie obywateli. Przypomina w tym kontekście, że do autentycznego wzmocnienia legitymacji demokratycznej UE potrzebne jest także większe zaangażowanie podmiotów lokalnych i regionalnych w procesach legislacyjnych i decyzyjnych Unii.
- Wyraża jednak ubolewanie, że w inicjatywie tej nie wspomina się o wymiarze lokalnym i regionalnym oraz zwraca się do Komisji o jego szersze uwzględnienie.
- Podkreśla, że UE jest partnerstwem instytucjonalnym na wielu poziomach, w którym władze regionalne i lokalne uczestniczą w tworzeniu polityki europejskiej na szczeblu krajowym i europejskim.
- Uważa, że niezbędne jest ponowne podkreślenie potrzeby wprowadzenia zróżnicowania pomiędzy konsultacjami instytucji europejskich z wybranymi władzami lokalnymi i regionalnymi i ich stowarzyszeniami z jednej strony a grupami nacisku reprezentującymi szczególne interesy z drugiej strony.
- Z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja Europejska wprowadziła ciągły i systematyczny dialog z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz z ich europejskimi i krajowymi stowarzyszeniami w dziedzinach, w których są one odpowiedzialne za transpozycję lub wdrożenie. Uważa jednak, że można ulepszyć zasady dotyczące tego dialogu.
- Z zadowoleniem przyjmuje większą przejrzystość, którą wprowadzi rejestracja organizacji lobbystycznych.
- Nie uważa jednakże, iż rozwiązanie oparte na dobrowolnej rejestracji stwarza odpowiednie ramy zapewniające wystarczającą przejrzystość.
- Jest przekonany, że w przyszłości należy zapewnić skuteczną i prostą procedurę rejestracji. Rejestr ten powinna prowadzić Komisja Europejska.
- Wspiera starania Komisji na rzecz zwiększenia przejrzystości w odniesieniu do wykorzystywania funduszy UE i zachęca państwa członkowskie do administrowania funduszami wspólnotowymi w ramach „zarządzania dzielonego”. Przejrzystość w odniesieniu do funduszy UE leży w interesie wszystkich beneficjentów.

KOMITET REGIONÓW,

uwzględniając Zieloną księgę Komisji Europejskiej „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości” COM(2006) 194 końcowy;

uwzględniając decyzję Komisji Europejskiej z dnia 3 maja 2006 r. o zasięgnięciu opinii Komitetu w tej sprawie zgodnie z pierwszym ustępem art. 265 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską;

uwzględniając decyzję swego Przewodniczącego z 25 kwietnia 2006 r. o powierzeniu Komisji ds. Konstytucyjnych, Sprawowania Rządów w Europie oraz Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości przygotowania opinii w tej sprawie;

uwzględniając komunikat do Komisji od jej przewodniczącego oraz komisarzy Margot Wallström, Siima Kallasa, Danuty Hübner i Mariann Fisher Boel z okazji uruchomienia europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości ⁽¹⁾;

uwzględniając komunikat Komisji Europejskiej „W kierunku lepszej kultury konsultacji i dialogu — Zasady ogólne i minimalne standardy na potrzeby konsultacji Komisji z zainteresowanymi stronami”, COM(2002) 704 końcowy;

uwzględniając swoją opinię z 12 października 2005 r. na temat: „Lepsze stanowienie prawa 2004 i poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej”, CdR 121/2005 fin, (sprawozdawca: Michel Delebarre, FR-PES) ⁽²⁾;

uwzględniając swoją opinię z 13 marca 2002 r. nt. „Białej księgi w sprawie europejskiego systemu rządów” oraz komunikat Komisji w sprawie nowych ram współpracy w zakresie działalności dotyczącej polityki informacji i komunikowania Unii Europejskiej COM(2001) 428 końcowy COM(2001) 354 końcowy, CdR 103/2001 fin (sprawozdawca: Michel Delebarre, FR-PES) ⁽³⁾;

uwzględniając swój projekt opinii (CdR 235/2006 rev.1) przyjęty 29 listopada 2006 r. przez Komisję ds. Konstytucyjnych, Sprawowania Rządów w Europie oraz Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (sprawozdawca: Per BØDKER ANDERSEN (DK/PES), burmistrz gminy Holding;

- 1) **mając na uwadze, że** przejrzystość jest jednym z kluczowych elementów demokracji z wieloszczeblową administracją,
- 2) **mając na uwadze, że** sprawą istotną jest poświęcenie większej uwagi zasadom pomocniczości, proporcjonalności i bliskości w celu tworzenia prostego i jasnego prawodawstwa europejskiego, które byłoby zrozumiałe dla obywateli Europy,
- 3) **mając na uwadze, że** należy koniecznie zapewnić pełne uczestnictwo podmiotów szczebla regionalnego i lokalnego, między innymi poprzez Komitet Regionów, w głównych zagadnieniach programu europejskiego,
- 4) **mając na uwadze, że** władze szczebla regionalnego i lokalnego, o ile są odpowiednio zaangażowane w przygotowanie aktów prawnych, mogą odegrać kluczową rolę w ich transpozycji i wdrażaniu na tych szczeblach,

przyjął na 68. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2007 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego) następującą opinię:

Poglądy i zalecenia Komitetu Regionów

Komitet Regionów

1. Uwagi ogólne

1.1 **Z zadowoleniem przyjmuje** inicjatywę Komisji odnośnie zwiększenia przejrzystości. Uruchomienie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości jest ważnym krokiem podjętym przez Komisję w celu poprawy przejrzystości funkcjonowania instytucji UE. Większa przejrzystość jest niezbędna, jeśli instytucje UE mają być nadal wiarygodne i demokratyczne, skuteczne i bliskie obywateli. **Przypomina** w tym kontekście, że do autentycznego wzmocnienia legitymacji demokratycznej UE potrzebne jest także większe zaangażowanie podmiotów lokalnych i regionalnych w procesach legislacyjnych i decyzyjnych Unii.

1.2 **Uważa**, że wraz z inicjatywą na rzecz przejrzystości Komisja Europejska rozpoczęła niezbędną debatę i **ocenia**, że debatę taką należy przeprowadzić właśnie teraz, w związku z okresem refleksji i dyskusją nad przyszłością Europy, ponieważ decydenci powinni zapewnić i wykazać, że UE działa w sposób demokratyczny i skuteczny. Zapewnienie przejrzystości jest jedną z najważniejszych metod przybliżenia Europy jej obywatelom.

1.3 **Wyraża** jednak **ubolewanie**, że w inicjatywie tej nie wspomina się o wymiarze lokalnym i regionalnym oraz **zwraca się** do Komisji o jego szersze uwzględnienie. **Przypomina** stwierdzenie Komisji zawarte w Białej księdze nt. sprawowania rządów w Europie (2001), iż zapewni ona, aby przy opracowywaniu propozycji działań politycznych brano pod uwagę lokalną wiedzę i uwarunkowania.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/comm/eti/index_en.htm

⁽²⁾ Dz.U. C 81 z 4.4.2006, s. 6-10.

⁽³⁾ Dz.U. C 192 z 12.8.2002, s. 24-31.

1.4 **Z zadowoleniem przyjmuje** decyzję podjętą w okresie prezydentury fińskiej w drugim półroczu 2006 r. w sprawie dążenia do większej przejrzystości w pracach Rady. Fakt, iż Rada także zgodziła się na większą otwartość w procesie podejmowania decyzji i w dostępie do swoich dokumentów, należy ocenić bardzo pozytywnie. **Uważa** jednakże, że jest to pierwszy krok we właściwym kierunku i **wzywa** Radę do upublicznienia w większym stopniu swoich procedur. Stanowi to ważny sposób śledzenia przez obywateli procesu podejmowania decyzji.

1.5 **Jest zdania**, że pojęcie „nieuczciwy lobbing” należy zdefiniować możliwie jak najprecyzyjniej, aby umożliwić kontrolę działalności lobbystów i nakładanie sankcji w przypadku naruszenia przepisów.

1.6 **Jest zdania**, że celem inicjatywy na rzecz przejrzystości powinno być przybliżenie Unii Europejskiej obywatelom; dla zwiększania przejrzystości i tym samym zmniejszenia odległości dzielącej instytucje europejskie od obywateli uważa za niezbędne wspieranie środków, które (jak np. środki opracowane w ramach planu D: demokracja, dialog i debata) dążą do rozpowszechniania w społeczeństwie, a zwłaszcza wśród młodzieży (w ramach Forum Młodzieży), działań i kompetencji Unii.

2. Partnerstwo i zarządzanie na wielu poziomach

2.1 **Podkreśla**, że UE jest partnerstwem instytucjonalnym na wielu poziomach, w którym władze regionalne i lokalne uczestniczą w tworzeniu polityki europejskiej na szczeblu krajowym i europejskim. Najlepszym sposobem zapewnienia, że nowe prawo unijne jest kompetentne i dające się zastosować, jest przeprowadzenie konsultacji w odnośnych sprawach i wzmocnienie dialogu z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz lepsze włączenie ich do działań i do procesu decyzyjnego. Władze te są odpowiedzialne za wdrażanie i transpozycję strategii politycznych UE, w związku z czym odgrywają one istotną rolę w zapewnianiu przejrzystości.

2.2 **Uważa** jednakże, iż nie tylko Unia Europejska ma obowiązek zapewnić przejrzystość. Państwa członkowskie, lecz także Komitet Regionów i wszystkie szczeble administracji rządowej, które Komitet ten reprezentuje, powinny dawać przykład poprzez efektywną, nastawioną na pełnienie funkcji usługowej oraz demokratyczną administrację publiczną. W związku z tym władze regionalne i lokalne w państwach członkowskich także powinny wykazywać otwartość wobec zapewniania przejrzystości w odniesieniu do swoich własnych administracji.

3. Więcej konsultacji

3.1 **Uważa**, że niezbędne jest ponowne podkreślenie potrzeby wprowadzenia zróżnicowania pomiędzy konsultacjami instytucji europejskich z wybranymi władzami lokalnymi i regionalnymi i ich stowarzyszeniami z jednej strony a grupami

nacisku reprezentującymi szczególne interesy z drugiej strony. **Podkreśla**, że wraz z reprezentowanymi przez siebie władzami regionalnymi i lokalnymi jest on częścią systemu sprawowania rządów w Europie oraz że powinien w związku z tym angażować się bezpośrednio we wszystkie inicjatywy Komisji Europejskiej na rzecz poprawy przejrzystości procesu decyzyjnego w Unii.

3.2 **Wzywa** Komisję Europejską, by do każdego wniosku legislacyjnego lub wniosku o charakterze pozalegisłacyjnym załączała spis odbytych spotkań i zebranych opinii podczas przygotowywania danego wniosku.

3.3 **Podkreśla**, że zorganizowany dialog pomiędzy Komisją a organami samorządów regionalnych i lokalnych, który rozwija się w oparciu o białą księgę w sprawie europejskiego systemu rządów, jest ważnym krokiem w kierunku faktycznego zaangażowania władz regionalnych i lokalnych. **Z zadowoleniem przyjmuje** ten fakt i **podkreśla** kluczową rolę, jaką ma odgrywać w tym kontekście.

3.4 **Z zadowoleniem przyjmuje** fakt, iż Komisja Europejska wprowadziła ciągły i systematyczny dialog z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz z ich europejskimi i krajowymi stowarzyszeniami w dziedzinach, w których są one odpowiedzialne za transpozycję lub wdrożenie. Ważne jest nieustanne rozwijanie tego dialogu, aby obie strony mogły z niego w pełni skorzystać; w związku z tym kładzie szczególny nacisk na konieczność wzmocnienia tego dialogu w fazie opracowywania wniosków legislacyjnych dotyczących władz regionalnych i lokalnych.

3.5 **Uważa** jednak, że można ulepszyć zasady dotyczące tego dialogu i **proponuje** w związku z tym, aby:

- zazwyczaj odbywają się cztery sesje w ciągu roku, włączając w to również doroczne wydarzenie, w którym uczestniczy przewodniczący Komisji, tak aby zagwarantować maksymalną widoczność polityki;
- w celu oparcia debat w większym stopniu na interaktywności i spontaniczności wypowiedzi, nadać zorganizowanemu dialogowi raczej formę tury pytań i odpowiedzi;
- opracować kalendarium zorganizowanego dialogu w ścisłej współpracy między KR-em a władzami lokalnymi i regionalnymi oraz skoncentrować określoną tematykę na aspektach o podstawowym znaczeniu dla władz lokalnych i regionalnych;
- rozwinąć płaszczyznę porozumienia z lokalnymi i regionalnymi mediami;
- umożliwić władzom lokalnym i regionalnym przedstawianie pisemnych uwag oraz propozycji tematów będących przedmiotem ogólnego zainteresowania tychże władz i pozostających w zgodzie z programem politycznym UE;

- umożliwić także Komisji pisemne przedstawianie informacji zwrotnych po posiedzeniach;
- podkreślić wzmocnienie monitorowania zorganizowanego dialogu poprzez regularną ocenę, w ścisłej współpracy pomiędzy Komitetem Regionów a reprezentowanymi przezeń władzami lokalnymi i regionalnymi;
- o ile tylko jest to możliwe, w sposób bardziej wyraźny włączyć do dialogu te zainteresowane podmioty lokalne i regionalne, których bezpośrednio dotyczy wniosek legislacyjny;
- wzmocnić współpracę Komisji z wybranymi przedstawicielami i ekspertami z europejskich i krajowych stowarzyszeń samorządów regionalnych i lokalnych, wykorzystując w tym celu właściwe kanały.

3.6 **Wzywa** Komisję do usprawnienia istniejących instrumentów umożliwiających uzyskanie reakcji na swoje opinie, w tym konkretnych odpowiedzi na wniosek Komisji o konsultacje oraz konkretnych propozycji biorących pod uwagę interesy regionalne i lokalne. Ponadto, Komisja powinna przynajmniej przedstawić i wyjaśnić, dla których nie wzięła zaleceń KR-u pod uwagę.

3.7 **Uważa**, że wprowadzenie w 2003 r. minimalnych standardów na potrzeby konsultacji otworzyło nowe możliwości szerokich konsultacji z zainteresowanymi podmiotami i pogłębionych ocen oddziaływania poprzedzających projekty legislacyjne. Standardy te przywiązują szczególną wagę do władz lokalnych i regionalnych, co znalazło swoje potwierdzenie w Umowie o współpracy między Komitetem Regionów a Komisją Europejską. Ważne jest, aby konsultacje odbywały się w odpowiednim czasie i dały zainteresowanym podmiotom autentyczną możliwość odpowiedzi na projekty legislacyjne.

3.8 **Wnosi**, żeby poza zorganizowanym dialogiem z organami samorządów lokalnych i regionalnych rozwinęły się pod egidą Komisji również inne sposoby bezpośredniej konsultacji z miastami i regionami na etapie poprzedzającym zatwierdzenie aktów prawnych. W ten sposób ich głos, jako zainteresowanych stron, będzie regularnie wysłuchiwany w fazie przygotowania aktów prawnych. **Przypomina** przy okazji, że konsultacje te były przewidziane w inicjatywie Komisji z 2002 r. mającej na celu ustalenie minimalnych standardów na potrzeby konsultacji, oraz że w tym kontekście zwrócono się do Komitetu Regionów o odegranie aktywnej roli poprzez organizację konsultacji z ramienia Komisji ⁽⁴⁾.

3.9 **Wyraża ubolewanie**, że w zielonej księdze w sprawie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości nie wspomina się w wystarczającym stopniu o wymiarze lokalnym i regionalnym, podobnie jak w nowej strategii dotyczącej oceny oddziaływania. **Zwraca się** w związku z tym do Komisji o uznanie konsultacji z władzami lokalnymi i regionalnymi za przekrojową metodę pracy w ramach sprawowania rządów na wielu szczeblach oraz o rozszerzenie stosowanej z powodzeniem w dziedzinie polityki spójności metody konsultacji na wszystkie polityki, które oddziałują na wymiar lokalny i regionalny.

3.10 **Uważa**, że ocena wpływu musi odgrywać istotną rolę w zmniejszeniu obciążeń administracyjnych ze strony prawodawstwa UE spoczywających na władzach lokalnych i regionalnych, o czym była mowa w opinii w sprawie lepszego stanowienia prawa (CdR 121/2005).

3.11 **Powtarza** swoją opinię, zgodnie z którą wstępne oceny, poza analizą celu politycznego projektu legislacyjnego, muszą obejmować także ocenę wpływu aktów ustawodawczych na szczebel lokalny i regionalny, dokonaną w *kategoriach finansowych*.

4. Rejestracja lobbystów

4.1 **Z zadowoleniem przyjmuje** większą przejrzystość, którą wprowadzi rejestracja organizacji lobbystycznych. Będąc częścią składową systemu sprawowania rządów UE, Komitet Regionów i jego członkowie także znajdują się w sferze działań grup nacisku i w związku z tym zgadzają się, że system rejestracji/akredytacji mógłby poprawić przejrzystość europejskiego procesu politycznego.

4.2 **Podkreśla**, że z uwagi na swoje demokratyczne umocowanie, władze lokalne i regionalne oraz ich stowarzyszenia różnią się zasadniczo od lobbystów działających dla celów komercyjnych i od grup działających dla szczególnych celów. Władze lokalne i regionalne są częścią europejskiego systemu sprawowania rządów. Różnica ta musi zostać uwzględniona w przypadku każdej rejestracji i w związku z tym władze lokalne i regionalne nie powinny podlegać rejestracji jako organizacje o charakterze lobbystycznym w sposób, który mógłby spowodować zatarcie różnic między ich rolą, a rolą pozostałych organizacji na liście.

4.3 **Nie uważa** jednakże, iż rozwiązanie oparte na dobrowolnej rejestracji stwarza odpowiednie ramy zapewniające wystarczającą przejrzystość. Taka dobrowolna procedura nie powstrzyma spekulacji ze strony opinii publicznej ani też nie zmniejszy nieufności otaczającej konsultacje pomiędzy instytucjami i osobami prywatnymi. Rejestracja powinna być wymogiem, którego spełnienie umożliwia wstęp organizacji lobbystycznych na teren każdej instytucji europejskiej, jak to się już obecnie dzieje w przypadku Parlamentu Europejskiego.

4.4 **Jest przekonany**, że w przyszłości należy zapewnić skuteczną i prostą procedurę rejestracji. Rejestr ten powinna prowadzić Komisja Europejska. Powinien istnieć tylko jeden punkt kontaktowy dla rejestracji we wszystkich instytucjach europejskich, zaś wymóg rejestracji powinien dotyczyć raczej całych organizacji, a nie osób prywatnych. Biorąc pod uwagę fakt, że Komitet dysponuje już informacjami na temat władz regionalnych i lokalnych oraz reprezentujących ich stowarzyszeń, nie ma potrzeby, aby każdy organ władz lokalnych i regionalnych czy każde stowarzyszenie takich organów dokonywało indywidualnej rejestracji. KR mógłby zatem przekazać tę informację do Komisji w celu włączenia jej do odpowiedniej sekcji rejestru.

⁽⁴⁾ COM(2002) 704, s. 8.

4.5 **Jest zdania**, że należy doprecyzować, jakie dane i w jakich odstępach czasu powinni przekazywać lobbyści, oraz jaki powinny one mieć zakres, aby uznać je za wystarczające.

5. Ujawnienie beneficjentów funduszy wspólnotowych

5.1 **Wspiera** starania Komisji na rzecz zwiększenia przejrzystości w odniesieniu do wykorzystywania funduszy UE i zachęca państwa członkowskie do administrowania funduszami wspólnotowymi w ramach „zarządzania dzielonego”, tzn. projektów funduszy strukturalnych mających na celu wymianę najlepszych wzorców. Przejrzystość w odniesieniu do funduszy UE leży w interesie wszystkich beneficjentów.

5.2 **Z zadowoleniem przyjmuje** inicjatywę Komisji w sprawie utworzenia strony internetowej zapewniającej dostęp do istniejących informacji na temat beneficjentów projektów i programów. Aby udostępniać informacje, które dla obywateli państw członkowskich UE byłyby porównywalne, a tym samym przejrzyste, Komisja powinna publikować odpowiednie dane w sposób scentralizowany. W interesie obywateli europejskich

byłoby uzyskanie wglądu w opis wniosków z działań i ich znaczenia dla obywateli.

5.3 **Z zadowoleniem przyjmuje** zawartą w Zielonej księdze propozycję odnośnie ogólnospółnotowych przepisów w sprawie ujawniania sposobu wykorzystania funduszy UE.

6. Zmiana rozporządzenia nr 1049 w sprawie dostępu do dokumentów

6.1 **Wyraża satysfakcję** z faktu, że w 2001 r. Komisja umożliwiła dostęp do niepublikowanych dokumentów instytucji i organów UE poprzez rejestr dokumentów lub na podstawie indywidualnych wniosków i **podkreśla**, że w 2002 r. kontynuowała ona działania w tym kierunku poprzez wprowadzenie „Kodeksu dobrego postępowania administracyjnego”, który określa zasady publicznego dostępu do dokumentów. Obie inicjatywy oznaczają poważny krok w kierunku zapewnienia przejrzystości funkcjonowania Komisji Europejskiej.

6.2 **Oczekuje** na planowaną rewizję rozporządzenia nr 1049 i **zamierza** wnieść swój wkład do tego procesu.

Bruksela, 13 lutego 2007 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Michel DELEBARRE