Parlament Europejski
2019-2024

Komisja Spraw Zagranicznych

2023/2122(INI)

17.11.2023

OPINIA

Komisji Spraw Zagranicznych

dla Komisji Kontroli Budżetowej

w sprawie przejrzystości i odpowiedzialności organizacji pozarządowych finansowanych z budżetu UE
(2023/2122(INI))

Sprawozdawczyni komisji opiniodawczej: Deirdre Clune

PA_NonLeg

WSKAZÓWKI

Komisja Spraw Zagranicznych zwraca się do Komisji Kontroli Budżetowej, jako komisji przedmiotowo właściwej, o uwzględnienie w końcowym tekście projektu rezolucji następujących wskazówek:

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 8 marca 2022 r. w sprawie kurczącej się przestrzeni działania społeczeństwa obywatelskiego w Europie[1],

A. mając na uwadze, że art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zobowiązują instytucje UE do działania z jak największym poszanowaniem zasady otwartości i przejrzystości w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego; mając na uwadze, że Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, w skład którego wchodzą między innymi przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego i który pełni funkcje doradcze, powinien wspierać Parlament, Radę i Komisję zgodnie z art. 300 ust. 1 TFUE;

B. mając na uwadze, że w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy” (ISWMR)[2] „organizacje społeczeństwa obywatelskiego” definiuje się jako szeroki zakres podmiotów o różnych rolach i mandatach, które mogą różnić się w czasie oraz w poszczególnych instytucjach i krajach; mając na uwadze, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego obejmują wszystkie struktury niepaństwowe, niekomercyjne, niezależne i nastawione pokojowo, dzięki którym ludzie łączą się w imię wspólnych celów i ideałów, czy to politycznych, kulturowych, religijnych, środowiskowych, społecznych czy ekonomicznych, które działają na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym lub międzynarodowym i które obejmują organizacje miejskie i wiejskie, jak również formalne i nieformalne;

C. mając na uwadze, że w art. 2 ust. 48 wniosku z 16 maja 2022 r. dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona) (COM(2022)0223) Komisja definiuje „organizację pozarządową” jako „dobrowolną, niezależną od rządu, organizację nienastawioną na zysk, która nie jest partią polityczną ani związkiem zawodowym”;

D. mając na uwadze, że przedstawiciele grup interesu, w tym organizacje pozarządowe, powinni podlegać kontroli oraz zasadom należytej staranności i przejrzystości, w szczególności w odniesieniu do finansowania, z zastosowaniem proporcjonalnych kryteriów i nieuciążliwych procedur, w szczególności w przypadku małych organizacji pozarządowych;

E. mając na uwadze, że zaostrzenie wymogów dotyczących przejrzystości w odniesieniu do podmiotów prawnych, w tym organizacji pozarządowych, prowadzących działalność

[1] Dz.U. C 347 z 9.9.2022, s. 2.

[2] Por. art. 2 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z dnia 9 czerwca 2021 r. ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy”, Dz.U. L 209 z 14.6.2021, s. 1.

lobbingową lub rzeczniczą w instytucjach UE powinno ułatwić śledzenie obcych ingerencji;

F. mając na uwadze, że Komisja dysponuje silnymi mechanizmami kontroli wydatków organizacji pozarządowych finansowanych z budżetu UE, które to mechanizmy należą do najbardziej rygorystycznych w Europie; mając na uwadze, że niedawne zarzuty korupcji skierowane przeciwko posłom i byłym posłom do Parlamentu Europejskiego dotyczyły organizacji pozarządowej, która nie została zarejestrowana w rejestrze służącym przejrzystości;

G. mając na uwadze, że 13 września 2023 r. Parlament Europejski wprowadził zmiany do swojego Regulaminu z myślą o poprawie uczciwości, niezależności i rozliczalności;

Znaczenie roli organizacji pozarządowych w promowaniu i ochronie praw człowieka i demokracji

1. z uznaniem wypowiada się o istotnej roli, jaką organizacje pozarządowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające na rzecz propagowania i ochrony praw człowieka, demokracji i praworządności odgrywają w społeczeństwach na całym świecie; podkreśla w związku z tym ważną pracę tych organizacji w zakresie propagowania i obrony praw człowieka i demokracji, przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji, dążenia do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska, informowania osób i grup, zwłaszcza tych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, o przysługujących im prawach, obrony w przypadku naruszenia tych praw, potępiania naruszeń praw człowieka i praw obywatelskich, promowania dialogu międzykulturowego, zaangażowania obywatelskiego i udziału społeczeństwa, przeciwdziałania dezinformacji i mowie nienawiści, gromadzenia informacji leżących w interesie publicznym, pociągania rządów i wybranych przedstawicieli do odpowiedzialności przed obywatelami oraz zwalczania korupcji i bezkarności za naruszenia praw człowieka;

2. podkreśla poważne zagrożenia, na jakie narażone są osoby pracujące dla organizacji pozarządowych zajmujących się prawami człowieka w ramach swojej działalności na całym świecie, w tym groźby wobec nich i ich rodzin, zastraszanie i wszelkie formy nękania, w tym za pośrednictwem kanałów internetowych i mediów społecznościowych, stanowiące nadużycie postępowania sądowe i ściganie, arbitralne zatrzymania, przemoc, tortury, zaginięcia, zabójstwa i egzekucje, co może być czynnikiem zmuszającym do emigracji;

3. jest zaniepokojony, że niektóre rządy w krajach trzecich, których celem jest ograniczenie przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego i uciszenie głosów sprzeciwu, przyjęły przepisy dotyczące m.in. bezpieczeństwa, zwalczania terroryzmu i walki z ingerencją zagraniczną, nakładające dyskryminujące obowiązki na organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka i na ich pracowników, stygmatyzują i ograniczają ich działalność lub zakazują jej, w tym poprzez zamykanie tych organizacji pozarządowych, zamrażanie ich aktywów, zniechęcanie darczyńców do przekazywania funduszy lub pozbawianie dostępu do finansowania; uważa, że w tej dziedzinie UE powinna dawać przykład;

Przejrzystość i rozliczalność organizacji pozarządowych zajmujących się prawami

człowieka, finansowanych z budżetu UE na działania zewnętrzne

4. podkreśla, jak ważne jest zagwarantowanie w miarę możliwości przejrzystych i dostępnych informacji na temat beneficjentów, w tym organizacji pozarządowych, funduszy działań zewnętrznych UE przeznaczonych na wspieranie praw człowieka i demokracji oraz powiązanych projektów finansowanych przez UE, które są realizowane na całym świecie; zauważa, że organizacje pozarządowe od lat apelują o większą przejrzystość na szczeblu UE; dostrzega niebezpieczne i zagrażające życiu warunki, z jakimi borykają się niektórzy obrońcy praw człowieka i organizacje pozarządowe w krajach spoza UE; uważa w związku z tym, że należy zapewnić poufność i ochronę danych, aby nie narażać ich na szwank;

5. z zadowoleniem przyjmuje zaprzestanie finansowania unijnego i odzyskanie środków wypłaconych kilku organizacjom, których działalność była sprzeczna z wartościami UE; wzywa Komisję do kontynuowania wysiłków na rzecz dopilnowania, by z funduszy UE nie finansowano organizacji, które nie przestrzegają wartości UE określonych w art. 2 TUE; wzywa również Komisję do opracowania bardziej elastycznych strategii wspierania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w warunkach represyjnych, które to podmioty mają trudności z korzystaniem z pomocy;

6. wzywa UE i jej państwa członkowskie do zachowania pełnej przejrzystości w odniesieniu do przyznawania państwom trzecim środków finansowych na współpracę w dziedzinie migracji oraz do dopilnowania, aby związane z migracją europejskie finansowanie, szkolenia lub inne formy wsparcia dla państw trzecich nie ułatwiały bezpośrednio ani pośrednio naruszeń praw człowieka ani nie wzmacniały i nie utrwalały poczucia bezkarności za takie naruszenia; wzywa do poddawania wszelkich projektów lub inicjatyw w zakresie współpracy migracyjnej, finansowanych przez UE lub państwa członkowskie, gruntownym i niezależnym ocenom wpływu ex ante i monitorowaniu w zakresie praw człowieka w trakcie całego okresu realizacji projektu oraz do ujawniania wyników tych ocen i monitorowania Parlamentowi Europejskiemu;

7. wzywa Komisję do poprawy przejrzystości i organizacji informacji i danych dostępnych w systemie przejrzystości finansowej na temat beneficjentów projektów finansowanych przez UE, w tym również w dziedzinie wspierania praw człowieka i demokracji; podkreśla, że wymaganie od beneficjentów ujawniania wszystkich źródeł finansowania musi uwzględniać sytuację krajów i warunki, w jakich działają, aby zagwarantować, że publikacja informacji i danych w ramach systemu przejrzystości finansowej nie narazi ich na szwank;

8. zaleca, aby zobowiązania prawne dotyczące przejrzystości i odpowiedzialności finansowej stosować w identyczny sposób w odniesieniu do wszystkich organizacji pozarządowych i przedstawicieli grup interesu korzystających z finansowania UE;

9. zwraca uwagę, że organizacje pozarządowe otrzymujące finansowanie z UE muszą być przejrzyste w odniesieniu do otrzymywanych środków; zwraca uwagę, że ich działalność zapewnia wyeksponowanie wsparcia UE na różne sposoby za pośrednictwem różnych kanałów komunikacji, w tym oficjalnych stron internetowych; podkreśla, że różnice te mogą czasami zależeć również od tego, że w niektórych krajach rządzonych przez autorytarne i nieliberalne reżimy z ograniczoną przestrzenią

obywatelską rozpowszechnianie takich informacji może zagrażać organizacjom pozarządowym; wzywa do ustanowienia zharmonizowanego, ale elastycznego podejścia, aby finansowanie UE na rzecz wspierania praw człowieka i demokracji było bardziej widoczne dla opinii publicznej, przy czym należy jednocześnie unikać narażania na szwank organizacji pozarządowych działających w trudnych warunkach;

10. potępia wykorzystywanie organizacji sponsorowanych przez rządy państw trzecich (zorganizowane przez rząd organizacje pozarządowe) do rozpowszechniania dezinformacji i fałszywych narracji związanych w szczególności z kwestiami praw człowieka;

11. podkreśla, że finansowanie podmiotów prawnych mających siedzibę w UE przez państwa trzecie, w tym organizacji pozarządowych, prowadzenie działalności lobbingowej lub rzeczniczej w UE i dążenie do wpływania na kształtowanie polityki zagranicznej UE może niekiedy narażać takie podmioty na szkodliwe wpływy zewnętrzne; uważa, że wymogi w zakresie przejrzystości nie powinny jednak stygmatyzować legalnego finansowania z zagranicy; przypomina w związku z tym ustalenia zawarte w rezolucji z 1 czerwca 2023 r. w sprawie obcych ingerencji we wszystkie procesy demokratyczne w Unii Europejskiej, w tym dezinformacji[3], oraz z 13 lipca 2023 r. w sprawie zaleceń dotyczących reformy przepisów Parlamentu Europejskiego dotyczących przejrzystości, uczciwości, rozliczalności i zwalczania korupcji[4], w których podkreślono ryzyko obcych ingerencji i dezinformacji ze strony niektórych organizacji pozarządowych finansowanych przez państwa spoza UE; apeluje o dalszą refleksję nad przyszłą strategią i podejściem instytucji UE do wykrywania zagrożeń związanych z korupcją i zagraniczną ingerencją w kształtowanie polityki UE oraz do zapobiegania takim zagrożeniom; podkreśla, że w kontekście niedawnych zarzutów korupcyjnych wobec niektórych posłów i byłych posłów do Parlamentu Europejskiego podejrzewa się, że organizacja pozarządowa niezarejestrowana w unijnym rejestrze służącym przejrzystości, której deklarowanym celem było prowadzenie działalności rzeczniczej w dziedzinie praw człowieka, była wykorzystywana jako wektor obcej ingerencji; uważa, że w interesie publicznym leży znajomość źródeł finansowania, w tym finansowania spoza UE, wszystkich zainteresowanych stron działających w dziedzinie lobbingu lub rzecznictwa, a wszystkie środki podejmowane w tej dziedzinie muszą być proporcjonalne i muszą zapobiegać wszelkim niezamierzonym ograniczeniom praw podstawowych;

12. z zadowoleniem przyjmuje postępy w korzystaniu z unijnego rejestru służącego przejrzystości i zobowiązuje się do kontynuowania prac nad rozszerzeniem zakresu rejestru i wzmocnieniem monitorowania zawartych w nim danych; zwraca uwagę, że co do zasady roczne dane finansowe dotyczące źródeł finansowania zarejestrowanych podmiotów prawnych, w tym dotacji UE oraz darowizn krajowych i pozaunijnych, udostępnia się publicznie w unijnym rejestrze służącym przejrzystości; podkreśla, że od 12 lipca 2023 r. udział przedstawicieli grup interesu jako zaproszonych gości biorących aktywny udział w wydarzeniach Parlamentu jest uzależniony od ich uprzedniej rejestracji w unijnym rejestrze służącym przejrzystości, chyba że rejestracja może zagrozić życiu lub bezpieczeństwu osobistemu danej osoby bądź istnieniu danych

[3] Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0219.

[4] Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0292.

podmiotów lub gdy inne istotne powody wymagają zachowania poufności; przypomina, że unijny rejestr służący przejrzystości (załącznik II) wymaga, aby organizacje pozarządowe podawały swoje główne źródła finansowania według ich kategorii, w tym również środki otrzymywane od UE; podkreśla, że wśród środków, na mocy których wymaga się od organizacji pozarządowych ujawniania wszystkich źródeł finansowania, należy uwzględnić sytuację organizacji pozarządowych działających w krajach o reżimach autorytarnych i nieliberalnych, w szczególności jeżeli ujawnienie takich informacji mogłoby narazić je i ich działalność na ryzyko ze względu na stosowanie represyjnych przepisów, takich jak ustawy dotyczące tzw. agentów zagranicznych i podobne przepisy; ubolewa nad faktem, że rejestracja stanowi poważne obciążenie biurokratyczne dla małych organizacji społeczeństwa obywatelskiego mających siedzibę na innych kontynentach, które to organizacje zazwyczaj nie pracują ani nie prowadzą działalności rzeczniczej w miejscach pracy instytucji UE; wzywa do oceny nowych środków w porozumieniu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, aby uniknąć niezamierzonego ograniczenia ich praw podstawowych oraz zagwarantować, że przyjęte środki będą proporcjonalne i sprawiedliwe;

13. przypomina o własnej decyzji przyjętej 13 września 2023 r. w sprawie zmian w Regulaminie Parlamentu służących poprawie uczciwości, niezależności i rozliczalności[5]; dostrzega jednak, że instytucje UE, w tym Parlament Europejski, powinny dokładać większej staranności w kwestii poprawy przejrzystości, uczciwości i rozliczalności w odniesieniu do swoich kontaktów z podmiotami, które należy wpisywać do unijnego rejestru służącego przejrzystości; wzywa w związku z tym do zwiększenia kontroli ze strony służb Parlamentu w celu egzekwowania zmienionych przepisów Regulaminu Parlamentu dotyczących uczciwości, niezależności i rozliczalności; zauważa, że potrzebne są dalsze zasoby, aby poprawić przejrzystość i rozliczalność wszelkiej działalności lobbingowej lub rzeczniczej osób prawnych lub podmiotów, w tym organizacji pozarządowych zajmujących się prawami człowieka;

14. wzywa wszystkie instytucje UE do znacznie bardziej rygorystycznego wdrażania, egzekwowania i nadzorowania przestrzegania obecnych przepisów dotyczących unijnego rejestru służącego przejrzystości; apeluje również o wzmocnienie unijnego rejestru służącego przejrzystości poprzez zwiększenie przeznaczanych nań środków budżetowych i kadrowych, tak aby mógł on oferować wsparcie wszystkim wnioskodawcom i zarejestrowanym podmiotom, zwłaszcza małym podmiotom i organizacjom pozarządowym, w trakcie całego procesu rejestracji oraz dokładniej weryfikować przekazywane przez nich informacje; wzywa Komisję do przedstawienia wniosków mających na celu poprawę przejrzystości organów reprezentujących interesy oraz do zadbania o to, by działalność lobbingowa lub rzecznicza, w szczególności w imieniu rządów państw trzecich, ich budżety i zakres polityki były odpowiednio ujawniane w unijnym rejestrze służącym przejrzystości oraz by stosowano sankcje w przypadku fałszywych oświadczeń.

[5] Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0316.

ZAŁĄCZNIK: WYKAZ PODMIOTÓW LUB OSÓB, OD KTÓRYCH SPRAWOZDAWCZYNI OTRZYMAŁA INFORMACJE

Poniższy wykaz sporządzono na wyłączną odpowiedzialność sprawozdawczyni. Podczas sporządzania opinii i do momentu przyjęcia jej przez komisję sprawozdawczyni otrzymała uwagi od następujących podmiotów lub osób:

Podmiot i/lub osoba
HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY NETWORK
CIVIL SOCIETY EUROPE

INFORMACJE O PRZYJĘCIU W KOMISJI OPINIODAWCZEJ

Data przyjęcia	16.11.2023
Wynik głosowania końcowego	+: 39 –: 5 0: 3
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Alexander Alexandrov Yordanov, François Alfonsi, Maria Arena, Petras Auštrevičius, Anna Bonfrisco, Reinhard Bütikofer, Susanna Ceccardi, Włodzimierz Cimoszewicz, Anna Fotyga, Giorgos Georgiou, Raphaël Glucksmann, Andrius Kubilius, Ilhan Kyuchyuk, Antonio López-Istúriz White, Thierry Mariani, Marisa Matias, David McAllister, Vangelis Meimarakis, Sven Mikser, Francisco José Millán Mon, Alessandra Moretti, Kostas Papadakis, Tonino Picula, Isabel Santos, Mounir Satouri, Jordi Solé, Dominik Tarczyński, Hilde Vautmans, Charlie Weimers, Isabel Wiseler-Lima
Zastępcy obecni podczas głosowania końcowego	Dacian Cioloş, Georgios Kyrtsos, Gabriel Mato, Juozas Olekas, Pina Picierno, María Soraya Rodríguez Ramos, Mick Wallace, Elena Yoncheva
Zastępcy (art. 209 ust. 7) obecni podczas głosowania końcowego	Karolin Braunsberger-Reinhold, Charles Goerens, Eero Heinäluoma, Maria-Manuel Leitão-Marques, Dan-Ştefan Motreanu, Paul Tang, Eugen Tomac, Lucia Vuolo, Juan Ignacio Zoido Álvarez

GŁOSOWANIE KOŃCOWE W FORMIE GŁOSOWANIA IMIENNEGO W KOMISJI OPINIODAWCZEJ

39	+
PPE	Alexander Alexandrov Yordanov, Karolin Braunsberger-Reinhold, Andrius Kubilius, Antonio López-Istúriz White, David McAllister, Gabriel Mato, Vangelis Meimarakis, Francisco José Millán Mon, Dan-Ştefan Motreanu, Eugen Tomac, Lucia Vuolo, Isabel Wiseler-Lima, Juan Ignacio Zoido Álvarez
Renew	Petras Auštrevičius, Dacian Cioloş, Charles Goerens, Georgios Kyrtsos, Ilhan Kyuchyuk, María Soraya Rodríguez Ramos, Hilde Vautmans
S&D	Maria Arena, Włodzimierz Cimoszewicz, Raphaël Glucksmann, Eero Heinäluoma, Maria-Manuel Leitão-Marques, Sven Mikser, Alessandra Moretti, Juozas Olekas, Pina Picierno, Tonino Picula, Isabel Santos, Paul Tang, Elena Yoncheva
The Left	Marisa Matias, Mick Wallace
Verts/ALE	François Alfonsi, Reinhard Bütikofer, Mounir Satouri, Jordi Solé

5	-
ECR	Anna Fotyga, Dominik Tarczyński, Charlie Weimers
ID	Thierry Mariani
NI	Kostas Papadakis

3	0
ID	Anna Bonfrisco, Susanna Ceccardi
The Left	Giorgos Georgiou

Objaśnienie używanych znaków:
+ : za
- : przeciw
0 : wstrzymało się