Parlament Europejski
2019-2024

Komisja Prawna

2021/2161(INL)

9.6.2023

PROJEKT SPRAWOZDANIA

zawierającego zalecenia dla Komisji w sprawie cyfryzacji i prawodawstwa administracyjnego
(2021/2161(INL))

Komisja Prawna

Sprawozdawczyni: Karen Melchior

(Inicjatywa – art. 47 Regulaminu)

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

ZAŁĄCZNIK DO PROJEKTU REZOLUCJI: ZALECENIA DOTYCZĄCE TREŚCI POSTULOWANEGO WNIOSKU 13

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie cyfryzacji i prawodawstwa administracyjnego
(2021/2161(INL))

Parlament Europejski,

– uwzględniając art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

– uwzględniając art. 298 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

– uwzględniając art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w którym uznano prawo do dobrej administracji za jedno z praw podstawowych,

– uwzględniając wspólną deklarację Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie z dnia 15 grudnia 2022 r.,

– uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE[1],

– uwzględniając rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji[2],

– uwzględniając wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa informacji w instytucjach, organach, urzędach i agencjach Unii (2022/0084(COD)),

– uwzględniając wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego środki na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa w instytucjach, organach, urzędach i agencjach Unii (2022/0085(COD)),

– uwzględniając bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym uznano zestaw ogólnych zasad prawa administracyjnego w oparciu o tradycje konstytucyjne państw członkowskich,

– uwzględniając komunikat Komisji z 26 stycznia 2022 r. zatytułowany „Ustanowienie Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie” (COM(2022) 27 final) oraz towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji zawierający sprawozdanie

[1] Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39.
[2] Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43.

z konsultacji z zainteresowanymi stronami i działań aktywizacyjnych (SWD(2022) 14 final),

– uwzględniając strategię cyfrową Komisji: „Komisja cyfrowa nowej generacji” z 30 czerwca 2022 r. (C(2022)4388),

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 6 września 2001 r. w sprawie specjalnego sprawozdania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla Parlamentu Europejskiego w następstwie badania z własnej inicjatywy na temat istnienia i powszechnej dostępności, w poszczególnych instytucjach i organach wspólnotowych, Kodeksu dobrego postępowania administracyjnego[3],

– uwzględniając decyzję Komisji 2000/633/WE, EWWiS, Euratom z dnia 17 października 2000 r. zmieniającą Regulamin poprzez załączenie Kodeksu dobrego postępowania administracyjnego personelu Komisji Europejskiej w ich kontaktach ze społeczeństwem[4],

– uwzględniając decyzję sekretarza generalnego Rady/wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z dnia 25 czerwca 2001 r. w sprawie kodeksu dobrego postępowania administracyjnego dla Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej oraz jego personelu w kontaktach zawodowych ze społeczeństwem[5],

– uwzględniając rekomendację nr CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji wydaną państwom członkowskim przez Komitet Ministrów Rady Europy 20 czerwca 2007 r.,

– uwzględniając „Zasady służby cywilnej urzędników UE” Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z 19 czerwca 2012 r.,

– uwzględniając publikowane online przez Komisję kolejne arkusze informacyjne dotyczące cyfrowej administracji publicznej w państwach członkowskich,

– uwzględniając istnienie w państwach członkowskich zarówno ogólnych aktów dotyczących postępowania administracyjnego, ustanawiających podstawowe zasady prawa administracyjnego, jak i przepisów dotyczących poszczególnych dziedzin lub sektorów,

– uwzględniając badanie zlecone przez rząd Szwecji Szwedzkiej Agencji Zarządzania Publicznego na temat zasad dobrej administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej,

– uwzględniając przeprowadzone na zlecenie rządu Danii przez Duńską Agencję Cyfryzacji (digitaliseringsstyrelsen) badanie na temat zasad dobrego wykorzystania danych podstawowych przy wdrażaniu cyfrowych usług administracji publicznej,

---

[3] Dz.U. C 72 E z 21.3.2002, s. 331.
[4] Dz.U. L 267 z 20.10.2000, s. 63.
[5] Dz.U. C 189 z 5.7.2001, s. 1.

– uwzględniając sprawozdanie Europejskiego Instytutu Prawa z 2022 r. w sprawie modelowych zasad oceny skutków algorytmicznych systemów decyzyjnych stosowanych przez administrację publiczną[6],

– uwzględniając notatki przedstawione na konferencji w sprawie prawa administracyjnego Unii Europejskiej zorganizowanej przez Departament Tematyczny Komisji Prawnej PE oraz Uniwersytet w Leónie (León, 27–28 kwietnia 2011 r.)[7],

– uwzględniając zalecenia zawarte w dokumencie roboczym w sprawie aktualnej sytuacji i przyszłych perspektyw prawa administracyjnego Unii Europejskiej przedstawione Komisji Prawnej przez grupę roboczą ds. prawa administracyjnego UE z 22 listopada 2011 r.[8],

– uwzględniając ocenę europejskiej wartości dodanej, jaką niesie ze sobą prawodawstwo dotyczące postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej, przedłożoną Komisji Prawnej 6 listopada 2012 r. przez Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej[9],

– uwzględniając konsultacje publiczne w sprawie ogólnych zasad dotyczących otwartej, niezależnej i efektywnej administracji europejskiej oraz sprawozdanie podsumowujące z lipca 2018 r. przedstawione Komisji Prawnej 10 lipca 2018 r. przez Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego[10],

– uwzględniając ocenę skutków ewentualnych działań na szczeblu UE na rzecz otwartej, efektywnej i niezależnej administracji UE, przeprowadzoną w lipcu 2018 r. przez Dział ds. Oceny Ex Ante Skutków Biura Analiz Parlamentu Europejskiego i przedstawioną Komisji Prawnej 10 lipca 2018 r.[11],

– uwzględniając ocenę europejskiej wartości dodanej z 2022 r. dotyczącą cyfryzacji i prawa administracyjnego, przedstawioną Komisji Prawnej przez Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej w dniu [30 maja 2023 r.][12],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego

---

6 https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Impact_Assessment_of_ADMSs_Used_by_Public_Administration.pdf

7 http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983

8 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf

9 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf

10 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf

11 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf

12 https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pl/document/EPRS_STU(2022)730350

w Unii Europejskiej[13],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej[14],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 października 2017 r. w sprawie kontroli stosowania prawa UE w 2015 r. (2017/2011(INI)),

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa (2021/2166(INI)),

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie kształtowania cyfrowej przyszłości Europy: usunięcie barier w funkcjonowaniu jednolitego rynku cyfrowego i lepsze wykorzystywanie AI z korzyścią dla europejskich konsumentów (2020/2216(INI)),

– uwzględniając dokument następczy Komisji w związku z rezolucją Parlamentu Europejskiego zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej, przyjęty przez Komisję 24 kwietnia 2013 r.,

– uwzględniając dokument następczy Komisji w związku z rezolucją Parlamentu Europejskiego w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej, przyjęty przez Komisję 4 października 2016 r.,

– uwzględniając dokument następczy Komisji w związku z rezolucją Parlamentu Europejskiego w sprawie lepszego stanowienia prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa, przyjęty przez Komisję 22 października 2022 r.,

– uwzględniając art. 47 i 54 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej (A9-xxxx/xxxx),

A. mając na uwadze, że wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego Unia uzyskała właściwą podstawę prawną do przyjęcia europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego;

B. mając na uwadze, że podstawowe prawo do dobrej administracji określone w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stało się prawnie wiążące jako prawo pierwotne;

C. mając na uwadze, że w Unii opartej na rządach prawa konieczne jest dopilnowanie, by w odpowiedni sposób określono, rozwijano i szanowano prawa i obowiązki proceduralne; mając na uwadze, że obywatele mają prawo oczekiwać wysokiego poziomu przejrzystości, skuteczności, szybkiego działania i odpowiedzi ze strony

[13] Dz.U. C 440 z 30.12.2015, s. 17.

[14] https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150700/consultation-eu-law-summary-report.pdf

instytucji, organów, urzędów i agencji Unii, a także mają prawo do informacji na temat możliwości podjęcia przez nich dalszych działań w danej sprawie;

D. mając na uwadze, że efektywna administracja Unii ma zasadnicze znaczenie dla interesu publicznego, a zarówno nadmiar, jak i brak przepisów i procedur może skutkować niewłaściwym administrowaniem, do którego mogą prowadzić również sprzeczne, niespójne lub niejasne przepisy i procedury; mając na uwadze, że odpowiednia struktura i spójność procedur administracyjnych służy zarówno efektywności administracji, jak i odpowiedniemu realizowaniu podstawowego prawa do dobrej administracji, oraz ma wartość dodaną w postaci promowania przejrzystości i rozliczalności, zwiększając tym samym legitymację Unii i zaufanie obywateli do jej administracji;

E. mając na uwadze, że brak zaufania ze strony obywateli jest od kilku lat palącym problemem Unii, który może wpływać na jej legitymację; mając na uwadze, że Unia musi udzielać obywatelom szybkich, jasnych i widocznych odpowiedzi, aby reagować na ich obawy;

F. mając na uwadze, że obecne przepisy i zasady Unii w sprawie dobrej administracji są rozproszone i znajdują się w wielu różnych źródłach: prawie pierwotnym, orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, prawie wtórnym, instrumentach niewiążących oraz jednostronnych zobowiązaniach instytucji unijnych;

G. mając na uwadze, że istniejące wewnętrzne kodeksy postępowania różnych instytucji mają ograniczony zakres, różnią się od siebie i nie są prawnie wiążące;

H. mając na uwadze, że – uwzględniając zalecenia Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy – jasny i wiążący zbiór zasad dotyczących administracji Unii stanowiłby pozytywny sygnał w walce z korupcją w administracji publicznej;

I. mając na uwadze, że od 2001 r. Parlament konsekwentnie domagał się w swoich rezolucjach i załącznikach do nich podjęcia przez Komisję działań ustawodawczych w tej dziedzinie; mając na uwadze, że w 2013 r. Parlament zaapelował o przyjęcie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego Unii Europejskiej, a w 2016 r. zaapelował szczególności o przedstawienie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej; mając na uwadze, że powtarzające się apele Parlamentu zasadniczo zmierzają do przyjęcia rozporządzenia w sprawie postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej, które określałoby ogólne przepisy proceduralne regulujące administracyjną działalność administracji Unii, czyli instytucji, organów, urzędów i agencji Unii (europejskie prawodawstwo dotyczące postępowania administracyjnego);

J. mając na uwadze, że apel ten opiera się na szczegółowych ocenach skutków, która obejmuje między innymi określenie kosztów procedur administracyjnych; mając na uwadze, że w ocenie skutków z 2018 r. stwierdzono, że rozdrobnienie procedur administracyjnych w instytucjach i organach Unii ma negatywny wpływ na otwartość, efektywność i niezależność UE; stwierdzono także, że negatywne skutki prawdopodobnie nasilą się wraz z przejściem na administrację cyfrową; mając na uwadze, że wraz z wnioskiem Komisja powinna również przedstawić ocenę skutków;

K. mając na uwadze, że Parlament przeprowadził konsultacje publiczne w sprawie potrzeby ustanowienia europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego; 76 % respondentów poparło przyjęcie dodatkowych środków na szczeblu Unii w celu usprawnienia i uproszczenia unijnych procedur administracyjnych, odnotowało poprawę skuteczności i przejrzystości wśród głównych powodów interwencji UE oraz wskazało niespójność operacyjną i koszty obciążeń administracyjnych wśród najbardziej problematycznych kwestii; mając na uwadze, że w 2023 r. Komisja powinna ponadto przeprowadzić odpowiednie konsultacje publiczne ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami oraz że powinna w szczególności skorzystać z doświadczenia i wiedzy fachowej Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, ponieważ to do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są skargi obywateli dotyczące nieprawidłowości w organach i instytucjach Unii;

L. mając na uwadze, że przy opracowywaniu rezolucji z 2016 r. w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej Parlament przeprowadził konsultacje ze środowiskiem akademickim, praktykami i środowiskiem prawniczym; mając na uwadze, że w ramach dokumentu następczego przyjętego 24 kwietnia 2013 r. w związku z rezolucją Parlamentu z 15 stycznia 2013 r. Komisja stwierdziła, że rozpocznie szczegółowy przegląd istniejącego prawodawstwa administracyjnego UE i ewentualnych niedociągnięć we wszystkich instytucjach, że oceni podejścia przyjęte do tych kwestii w państwach członkowskich i skonsultuje się ze środowiskiem akademickim, praktykami i środowiskiem prawniczym w celu przeprowadzenia wnikliwej analizy wszystkich aspektów tej kwestii; mając na uwadze, że dziesięć lat później Komisja nie poinformowała jeszcze Parlamentu o wynikach zapowiedzianego przeglądu i wnikliwej analizy;

M. mając na uwadze, że w ramach tego samego dokumentu następczego z 2013 r. Komisja stwierdziła również, że każda przyszła inicjatywa będzie musiała uwzględniać istniejące ramy przepisów administracyjnych oraz złożony związek między przepisami horyzontalnymi i sektorowymi; wielorakie przyczyny możliwego niewłaściwego administrowania i wiele możliwych sposobów, w jakie można temu zaradzić; oraz ograniczenia stosowania art. 298 TFUE; mając na uwadze, że dotychczas Komisja nie przedstawiła takiej oceny;

N. mając na uwadze, że w 2022 r. Komisja przedstawiła, działając po raz pierwszy na podstawie art. 298 TFUE, dwa wnioski dotyczące, z jednej strony, bezpieczeństwa informacji i, z drugiej strony, cyberbezpieczeństwa w administracji Unii, tj. w jej instytucjach, organach, urzędach i agencjach, aby zaradzić brakowi wspólnego podejścia w tych obszarach oraz temu, że każde z nich albo mają własne przepisy w tych obszarach, oparte na regulaminie wewnętrznym lub aktach założycielskich, albo nie mają żadnych przepisów;

O. mając na uwadze, że istnienie przepisów horyzontalnych i sektorowych nie może stanowić usprawiedliwienia dla braku ustanowienia europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego ani przeszkody dla ustanowienia takich przepisów stanowiących podstawowe i ogólne ramy odniesienia dla prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego, które powinno być stosowane przez każdą administrację Unii niezależnie od sektora jej działalności;

mając na uwadze, że taka ogólna część normatywna istnieje w wielu państwach członkowskich Unii niezależnie od jej struktury, dziedziny lub sektora oraz równolegle z przepisami sektorowymi;

P. mając na uwadze, że rozdrobnienie odnośnych ram prawnych między administracjami Unii prowadzi do znacznego powielania starań na rzecz ustanowienia i utrzymania w mocy przepisów wewnętrznych, a także do braku interoperacyjności praktyk administracyjnych; mając na uwadze, że w przypadku obywateli Unii zróżnicowanie tych przepisów zwiększa ryzyko ich niezrozumienia, stosowania ich błędnej wykładni i nieprzestrzegania; mając na uwadze, że ustanowienie podstawowych i ogólnych ram odniesienia europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego dla administracji Unii stworzyłoby otoczenie administracyjne z jednolitymi zasadami, znormalizowanymi przepisami i wdrożonymi najlepszymi praktykami, co nie wyklucza istnienia przepisów sektorowych, jak ma to miejsce również na szczeblu krajowym; mając ponadto na uwadze, że ustanowienie europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego jest zgodne z wymogiem działania z należytym poszanowaniem autonomii i kompetencji każdej instytucji i każdego organu Unii, które pozostaną w pełni obowiązujące;

Q. mając na uwadze, że wraz z postępem technologicznym i wysiłkami na rzecz cyfryzacji wymaganymi od państw członkowskich, w tym w odniesieniu do ich administracji i usług publicznych, administracja Unii podjęła podobne starania w zakresie cyfryzacji; mając na uwadze, że administracja Unii w coraz większym stopniu nie działa jako odrębny podmiot, lecz łączy się z krajowymi administracjami publicznymi, aby służyć obywatelom;

R. mając na uwadze, że w analizie oceny europejskiej wartości dodanej z 2022 r. podkreślono, podobnie jak w analizie oceny skutków z 2018 r., że wraz z cyfryzacją wzrasta potrzeba centralizacji i harmonizacji oraz że trwająca cyfryzacja tworzy nowe problemy i wyzwania;

S. mając na uwadze, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej opracowano ugruntowane zasady postępowania, które mają zastosowanie do postępowań państw członkowskich w sprawach unijnych i które powinny tym bardziej stosować się do bezpośredniej administracji Unii; mając na uwadze, że można się spodziewać, iż orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wkrótce bardziej się rozwinie, obejmując zjawiska związane z rozwojem cyfryzacji w procedurach administracyjnych, takie jak zautomatyzowane procesy decyzyjne;

T. mając na uwadze, że w Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie ogłoszono zasady cyfrowe służące wszystkim Europejczykom;

U. mając na uwadze, że w cyfrowym kompasie na 2030 r. Komisja nakreśliła dla Unii wizję przekształconej cyfrowo Europy w 2030 r. zgodnie z wartościami europejskimi; mając na uwadze, że „Droga ku cyfrowej dekadzie” ma na celu dalsze wzmocnienie przywództwa cyfrowego oraz pozycji obywateli i przedsiębiorstw, a tym samym uczynienie transformacji cyfrowej motorem zrównoważonego wzrostu gospodarczego i dobrostanu społecznego w Europie, co należy osiągnąć między innymi poprzez

rozwijanie umiejętności i kompetencji cyfrowych pracowników, aby umożliwić im pełne uczestnictwo w gospodarce cyfrowej, oraz poprzez cyfryzację usług publicznych, a także zwiększenie ich wydajności i łatwości korzystania z nich z korzyścią dla wszystkich członków naszego społeczeństwa;

V. mając na uwadze, że strategia cyfrowa Komisji na 2022 r. zatytułowana „Komisja cyfrowa nowej generacji" nakreśla cele, które mają umożliwić administracji Komisji wsparcie realizacji strategicznych priorytetów UE i dawanie dobrego przykładu, a także promuje między innymi następujące elementy: wzmocnienie pozycji swoich pracowników, umożliwienie kształtowania polityki gotowej pod względem cyfryzacji poprzez wytyczne i wsparcie w całym cyklu polityki Unii oraz czerpanie korzyści płynących z danych i innowacyjnych technologii na potrzeby przeprojektowania procesów administracyjnych; strategia pokazuje natomiast, w jaki sposób cyfryzacja procesów administracyjnych i interakcji administracji Unii z obywatelami będzie ewoluować w nadchodzących latach; mając na uwadze, że ewolucji tej powinien towarzyszyć zestaw przepisów regulujących procedury administracyjne i że należy ją zharmonizować w całej administracji Unii;

W. mając na uwadze, że rozwój nowych technologii, takich jak sztuczna inteligencja i zautomatyzowane systemy decyzyjne, może odegrać istotną rolę w modernizacji i poprawie funkcjonowania administracji publicznej, pod warunkiem że stosowane technologie będą charakteryzować się wysokim stopniem niezawodności i wiarygodności; mając na uwadze, że możliwość korzystania z takich nowych technologii przez administrację publiczną, w tym administrację Unii, powinna być jednak ograniczona zasadą legalności i potrzebą zapewnienia poszanowania praw obywateli; mając na uwadze, że korzystanie z nowych technologii, takich jak AI i zautomatyzowane systemy decyzyjne, może stwarzać szczególne problemy pod względem stosowania zasady dobrej administracji i prawa do kontroli legalności, a zatem wymaga szczególnej analizy pod kątem takich elementów, jak: przejrzystość, rozliczalność, zgodność z przepisami i niedyskryminacja, poprzez uwzględnienie ryzyka stronniczości algorytmicznej;

X. mając na uwadze, że należy uznać ryzyko związane z wykorzystaniem sztucznej inteligencji i uczenia maszynowego, w szczególności w kontekście administracji Unii, gdzie może istnieć znaczna różnica pod względem uprawnień między obywatelami a administracją; mając na uwadze, że w związku z tym wykorzystanie uczenia maszynowego przez administrację Unii powinno ograniczać się do gromadzenia, organizowania, strukturyzowania, przekształcania, łączenia i dostosowywania danych, takich jak optyczne rozpoznawanie znaków, rozpoznawanie obiektów lub zamiana mowy na tekst;

Y. mając na uwadze, że w 2022 r. Europejski Instytut Prawa przedstawił sprawozdanie zawierające modelowe zasady oceny skutków algorytmicznych systemów decyzyjnych stosowanych przez administrację publiczną, w którym zaproponowano modelowe zasady w przypadku, gdy takie algorytmiczne systemy decyzyjne podejmują decyzję lub wspierają podejmowanie decyzji przez człowieka – tj. decyzji organu publicznego (w tym na szczeblu Unii) o podjęciu lub niepodjęciu działania – która prawdopodobnie

będzie mieć znaczący wpływ na społeczeństwo[15];

Z. mając na uwadze, że w przeszłości oprogramowanie tworzone na potrzeby administracji publicznej było często oprogramowaniem z zastrzeżonym kodem źródłowym [ang. closed-source], co oznacza, że pomimo uiszczenia płatności za nie obywatele nie mogli przeprowadzić audytu kodu ani ponownie go wykorzystać; mając na uwadze, że warto zauważyć, iż administracja Unii opracowuje, publikuje i wykorzystuje otwarty kod źródłowy oprogramowania, co przyczynia się do przestrzegania zasady „publiczne pieniądze, publiczny kod”; mając na uwadze, że zasada ta promuje ponowne wykorzystanie i ulepszanie istniejącego kodu w celu obniżenia kosztów tworzenia oprogramowania, a tym samym kosztów cyfryzacji; mając na uwadze, że w związku z tym należy stale zachęcać administrację Unii do korzystania z otwartego oprogramowania[16];

AA. mając na uwadze, że na dostęp obywateli Unii do usług administracji cyfrowej mają wpływ takie czynniki, jak wiek, pewność siebie i gotowość do korzystania z rozwiązań technologicznych; mając na uwadze, że w związku z tym administracja Unii powinna wziąć to pod uwagę przy opracowywaniu rozwiązań cyfrowych dla świadczonych przez siebie usług, aby nie stracić zaufania obywateli i umożliwić im dostosowanie się do istnienia usługi cyfrowej;

AB. mając na uwadze, że określono już następujące zasady dotyczące cyfrowych usług publicznych i administracji: (i) zorientowane na człowieka i dostępne cyfrowe usługi publiczne na wszystkich szczeblach, (ii) możliwość zaangażowania się każdej osoby w tworzenie i ulepszanie cyfrowych usług publicznych, które są dostosowane do jej potrzeb i preferencji, (iii) zasada jednorazowości, zgodnie z którą każda osoba powinna przekazywać swoje dane lub informacje tylko raz podczas interakcji cyfrowej z administracjami publicznymi w całej Unii, (iv) interoperacyjność usług cyfrowych oferowanych przez sektor publiczny, takich jak rozwiązania w zakresie tożsamości cyfrowej z możliwością przenoszenia danych w całej Unii, (v) szeroko zakrojone zaangażowanie obywateli i współpraca z nimi, możliwe dzięki technologiom i rozwiązaniom cyfrowym, oraz stymulowanie rozwoju inicjatyw partycypacyjnych na wszystkich szczeblach, (vi) wkład technologii i rozwiązań cyfrowych w wyższy poziom ochrony publicznej i bezpieczeństwa publicznego;

1. uważa, że po 70 latach ciągłego rozwoju administracji publicznej Unii i 13 latach od wejścia w życie traktatu lizbońskiego, który ustanawia podstawę prawną art. 298 TFUE, nie ma uzasadnienia, aby nie zapisywać zasad dobrej administracji w wiążącym prawodawstwie;

2. przypomina, że w rezolucji z 15 stycznia 2013 r. i w rezolucji z 9 czerwca 2016 r. Parlament zaapelował, zgodnie z art. 225 TFUE, o przyjęcie rozporządzenia w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej na mocy art. 298 TFUE; przypomina, że w rezolucji z 9 czerwca 2016 r. Parlament w szczególności

---

15 https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Impact_Assessment_of_ADMSs_Used_by_Public_Administration.pdf

16 https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/informatics/open-source-software-strategy_pl#opensourcesoftwarestrategy

wezwał Komisję do przedstawienia wniosku ustawodawczego, który miał zostać włączony do jej programu prac na 2017 r.; wyraża ubolewanie, że apele Parlamentu nie zostały dotychczas uwzględnione we wniosku Komisji;

3. zauważa, że Komisja nie przedstawiła żadnych uzasadnionych ani przekonujących powodów swojej bezczynności, i ubolewa, że do tej pory Komisja nie przedstawiła żadnej wnikliwej analizy ani badań dotyczących tego tematu;

4. zwraca się do Komisji o pilne przedstawienie wniosku ustawodawczego, na podstawie art. 298 TFUE, dotyczącego rozporządzenia w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej, który zostanie włączony do programu prac Komisji na 2024 r., tak aby współprawodawcy mogli rozpocząć nad nim prace natychmiast po rozpoczęciu nowej kadencji parlamentarnej; domaga się, by wniosek był zgodny z zaleceniami określonymi w załączniku do niniejszej rezolucji, i zwraca się do Komisji, by uznała wniosek dotyczący rozporządzenia dołączony do jego rezolucji z 9 czerwca 2016 r. za punkt wyjścia do przygotowania wniosku, o który się zwraca, oraz by uwzględniła postęp cyfryzacji i jego wpływ na administrację i procedury administracyjne Unii;

5. uważa, iż wspomniany wniosek nie pociąga za sobą skutków finansowych;

6. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji oraz zaleceń zawartych w załączniku Komisji i Radzie.

ZAŁĄCZNIK DO PROJEKTU REZOLUCJI: ZALECENIA DOTYCZĄCE TREŚCI POSTULOWANEGO WNIOSKU

Zalecenie 1 (dotyczące podstawy wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej):

Parlament Europejski uważa, że wniosek Komisji powinien przyjąć formę rozporządzenia ustanawiającego akt ogólny dotyczący procedury administracyjnej, zgodnie z załącznikiem do rezolucji Parlamentu z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej.

Zalecenie 2 (dotyczące zasad przyświecających cyfryzacji procedur administracyjnych Unii)

Parlament Europejski uważa, że przy przedstawianiu wniosku wymaganego na mocy tej rezolucji Komisja powinna uwzględnić postępy w cyfryzacji i ich wpływ na procedury administracyjne administracji Unii. W tym kontekście należy uwzględnić przede wszystkim, co następuje:

1. W odniesieniu do aspektów ogólnych:

(i) „zasadę jednorazowości”, a mianowicie, że każda osoba powinna przekazać swoje dane lub informacje tylko raz, gdy wchodzi w interakcję cyfrową z administracją Unii, czerpiąc w tym względzie również z ustanowienia europejskiego portfela tożsamości cyfrowej;

(ii) interoperacyjność usług cyfrowych oferowanych przez administrację Unii;

(iii) wkład technologii i rozwiązań cyfrowych w wyższy poziom ochrony publicznej i bezpieczeństwa publicznego;

(iv) ustanowienie procedur i wyjaśnienie wykorzystania technologii cyfrowych w komunikacji zewnętrznej administracji Unii, z myślą o podjęciu środków zaradczych w świetle istniejących luk i o zwiększeniu pewności prawa przy zapewnieniu, aby wzrosła liczba rozpatrywanych przypadków niesprawiedliwości administracyjnej i przerwano cykl braku zaufania;

2. W odniesieniu do dostępnych, integracyjnych cyfrowych usług publicznych:

(i) cyfrowe usługi publiczne powinny być zorientowane na człowieka i dostępne na wszystkich szczeblach;

(ii) każda osoba powinna mieć możliwość zaangażowania się w tworzenie i ulepszanie cyfrowych usług publicznych, które są dostosowane do jej potrzeb i preferencji;

(iii) należy zawsze zapewnić analogowe alternatywy dla usług cyfrowych oraz dostępność obsługiwanego przez człowieka punktu kontaktowego, aby pomóc w rozwiązywaniu wszelkich problemów, które mogą pojawić się podczas korzystania z usług cyfrowych przez obywateli Unii;

(iv) cyfrowe usługi publiczne powinny być dostępne dla osób z niepełnosprawnościami;

(v) cyfrowe usługi publiczne powinny być również dostępne za pośrednictwem szerokiej gamy urządzeń;

3. W odniesieniu do bezpieczeństwa, rozliczalności i ochrony danych:

(i) zasada „publiczne pieniądze, publiczny kod”, zgodnie z którą kod źródłowy każdego oprogramowania opracowanego przy użyciu środków publicznych powinien być publicznie dostępny do celów badawczych i do ponownego wykorzystania;

(ii) prywatność i bezpieczeństwo użytkowników cyfrowych usług publicznych powinny być chronione;

(iii) prawo do błędu i prawo do sprostowania;

(iv) prawo do wyjaśnienia rozumiane jako prawo do otrzymania wyjaśnienia dotyczącego wyniku algorytmu i decyzji podjętej w wyniku oceny algorytmicznej;

(v) zasada przejrzystości w odniesieniu do kryteriów, na podstawie których podejmowane są zautomatyzowane decyzje, w przypadku gdy decyzje te mają wpływ na obywateli.

Zalecenie 3 (dotyczące zasad opracowywania i wdrażania rozwiązań cyfrowych)

Należy uznać potrzebę opracowania nowych rozwiązań cyfrowych w celu zaspokojenia potrzeb administracji Unii w procesie cyfryzacji. Aby takie rozwiązania jak najlepiej służyły obywatelom i pracownikom Unii, należy wziąć pod uwagę następujące zasady:

(i) pracownicy Unii powinni być w centrum procesu opracowywania, ponieważ najlepiej rozumieją procedury administracyjne i przypadki brzegowe [ang. edge-cases], a mianowicie problemy lub sytuacje, które zdarzają się tylko na najwyższym lub najniższym końcu zakresu możliwych wartości lub w sytuacjach ekstremalnych;

(ii) należy rozważyć rozwój wewnętrznych rozwiązań cyfrowych, które są niezbędne do wdrożenia danej usługi publicznej;

(iii) w przypadku outsourcingu – zamiast organizować zaproszenia do składania wniosków dotyczących monolitycznych megaprojektów, o których realizację może ubiegać się tylko kilka dużych przedsiębiorstw i które wiążą się z większym ryzykiem opóźnień i przekroczenia budżetu, postępowania o udzielenie zamówień publicznych na cyfryzację projektów i procesów powinny być podzielone na zaproszenia do składania wniosków dotyczących mniejszych projektów, aby zamówienia dotyczące cyfryzacji były bardziej dostępne dla MŚP;

(iv) cyfryzacja nie powinna być postrzegana wyłącznie jako proces cięcia kosztów: istotne jest, aby pamiętać, że skuteczna cyfryzacja wymaga również inwestycji zarówno w technologię, jak i personel;

(v) cyfryzację należy przeprowadzać w taki sposób, aby pracownicy mieli więcej czasu na wykonywanie zadań związanych z ich wiedzą specjalistyczną, poprzez automatyzację powtarzalnych zadań i pomoc pracownikom w zapewnieniu, aby administracja Unii przestrzegała zasad i osiągała cele, o których mowa w zaleceniu 2;

(vi) cyfryzacja nie powinna prowadzić do przenoszenia specjalistycznych zadań na

pracowników o niespecjalistycznych kompetencjach, którym to pracownikom nie zapewnia się szkoleń i zasobów niezbędnych do realizacji takich zadań.