Parlament Europejski
2019-2024

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

2022/2015(INI)

12.1.2023

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie publicznego dostępu do dokumentów – sprawozdanie roczne za lata 2019–2021
(2022/2015(INI))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawczyni: Evin Incir

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie publicznego dostępu do dokumentów – sprawozdanie roczne za lata 2019–2021
(2022/2015(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), w szczególności jego art. 1, 9, 10, 11 i 16,

– uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności jego art. 15,

– uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 41 i 42,

– 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[1],

– uwzględniając wniosek Komisji z 30 kwietnia 2008 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (COM(2008)0229),

– uwzględniając wniosek Komisji z 21 marca 2011 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (COM(2011)0137),

– uwzględniając swoje stanowisko z 15 grudnia 2011 r. dotyczącą wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji[2],

– uwzględniając swoją rezolucję z 14 września 2017 r. w sprawie rozliczalności, przejrzystości i rzetelności w instytucjach UE[3],

– uwzględniając swoją rezolucję z 17 stycznia 2019 r. w sprawie dochodzenia strategicznego OI/2/2017 Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego przejrzystości podczas dyskusji ustawodawczych w organach przygotowawczych Rady UE[4],

– uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia

[1] Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43.
[2] Dz.U. C 168E z 14.6.2013, s. 159.
[3] Dz.U. C 337 z 20.9.2018, s. 120.
[4] Dz.U. C 411 z 27.11.2020, s. 149.

23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii[5] („dyrektywa o ochronie sygnalistów”),

– uwzględniając swoją rezolucję z 10 lutego 2021 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów (art. 122 ust. 7 Regulaminu) – sprawozdanie roczne za lata 2016–2018[6],

– uwzględniając swoją rezolucję z 16 września 2021 r. w sprawie wzmocnienia przejrzystości i uczciwości w instytucjach UE poprzez ustanowienie niezależnego unijnego organu ds. etyki[7],

– uwzględniając swoją rezolucję z 21 października 2021 r. w sprawie przejrzystości działań UE w zakresie opracowywania, zakupu i dystrybucji szczepionek przeciwko COVID-19[8],

– uwzględniając swoją rezolucję z 16 lutego 2022 r. w sprawie sprawozdania rocznego z działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r.[9],

– uwzględniając sprawozdanie dotyczące końcowych wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy, opublikowane w maju 2022 r.,

– uwzględniając swoją decyzję z 18 października 2022 r. w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej za rok budżetowy 2020[10],

– uwzględniając swoją rezolucję z 15 grudnia 2022 r. w sprawie podejrzeń o korupcję ze strony Kataru oraz szerszej potrzeby przejrzystości i odpowiedzialności w instytucjach europejskich[11],

– uwzględniając sprawozdanie roczne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich,

– uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC),

– uwzględniając sprawozdania Komisji, Rady i Parlamentu z 2019 r., 2020 r. i 2021 r. w sprawie stosowania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001,

– uwzględniając rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty[12],

---

[5] Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.
[6] Dz.U. C 465 z 17.11.2021, s. 54.
[7] Dz.U. C 117 z 11.3.2022, s. 159.
[8] Dz.U. C 184 z 5.5.2022, s. 99.
[9] Dz.U. C 342 z 6.9.2022, s. 58.
[10] Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0362.
[11] Teksty przyjęte, P9_TA(2022)0448.
[12] Dz.U. L 264 z 25.9.2006, s. 13.

– uwzględniając art. 54 oraz art. 122 ust. 7 Regulaminu,

– uwzględniając opinię Komisji Spraw Konstytucyjnych,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A9-0000/2023),

A. mając na uwadze, że zgodnie z TUE decyzje muszą być podejmowane z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli[13]; mając na uwadze, że TFUE stanowi, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości oraz że obywatele i mieszkańcy muszą mieć prawo dostępu do dokumentów[14]; mając na uwadze, że jest to bardzo ważne prawo podstawowe, ponieważ umożliwia obywatelom skuteczne korzystanie z przysługującego im prawa do kontrolowania prac UE i śledzenia procesu decyzyjnego w UE;

B. mając na uwadze, że otwartość buduje zaufanie; mając na uwadze, że instytucje UE muszą dążyć do możliwie jak najwyższych standardów przejrzystości, rozliczalności i rzetelności; mając na uwadze, że otwartość i udział społeczeństwa obywatelskiego są niezbędne do promowania dobrych rządów w instytucjach UE;

C. mając na uwadze, że w sprawozdaniu końcowym z Konferencji w sprawie przyszłości Europy obywatele wyrazili niezadowolenie z braku przejrzystości w procesie decyzyjnym UE i wyrazili pragnienie większego zaangażowania obywateli i większej rozliczalności wobec nich;

D. mając na uwadze, że oczekiwania obywateli dotyczące przejrzystości, rozliczalności i rozwiązań technicznych zmieniły się w ostatnich latach; mając na uwadze, że adaptacja do tych oczekiwań może wymagać przyjęcia nowych rozwiązań technicznych i wytycznych;

E. mając na uwadze, że główne zastrzeżenia będące przedmiotem dochodzeń zakończonych przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2021 r. dotyczyły przejrzystości, rozliczalności oraz publicznego dostępu do informacji i dokumentów (29 %), a następnie kultury służby (26 %) i właściwego korzystania z uprawnień dyskrecjonalnych (18 %)[15];

F. mając na uwadze, że w sprawie 1499/2021/SF[16] Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że odmowa udzielenia przez Radę pełnego publicznego dostępu do dokumentów związanych z negocjacjami ustawodawczymi stanowi niewłaściwe administrowanie;

G. mając na uwadze, że reakcja Unii na kryzys związany z COVID-19 pokazała jej zdolność do działania, ale wykazała również potrzebę zwiększenia przejrzystości w Unii;

[13] Artykuł 10 ust. 3 TUE w świetle jego motywu trzynastego oraz art. 1 ust. 2 i art. 9.
[14] Artykuł 15 TFUE.
[15] https://www.ombudsman.europa.eu/pl/doc/annual-report/pl/156017, s. 31.
[16] https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/pl/157727.

H. mając na uwadze, że w grudniu 2011 r. Parlament przyjął stanowisko w pierwszym czytaniu w sprawie wniosku Komisji dotyczącego reformy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001; mając na uwadze, że negocjacje w sprawie tego rozporządzenia utknęły w martwym punkcie w 2012 r.; mając na uwadze, że od czasu wejścia w życie rozporządzenia UE przyjęła na siebie wiele nowych obowiązków; mając na uwadze, że większa odpowiedzialność wymaga większej przejrzystości, aby utrzymać wiarygodność i legitymację UE w oczach obywateli;

Rozwój sytuacji w ostatnim okresie

1. jest głęboko zaniepokojony faktem, że zgodnie z doniesieniami posłowie, byli posłowie i pracownicy Parlamentu Europejskiego są zaangażowani w korupcję, pranie pieniędzy i udział w organizacji przestępczej w zamian za wpływ na decyzje Parlamentu; przypomina o znaczeniu przejrzystości w zwalczaniu korupcji i zapewnianiu rozliczalności osób sprawujących funkcje publiczne; zauważa, że wysoki poziom przejrzystości ułatwia śledzenie działań związanych z procesem decyzyjnym i może pomóc w ujawnianiu działalności przestępczej;

2. zauważa z zaniepokojeniem, że w 2021 r. w następstwie wniosku o publiczny dostęp do wiadomości tekstowych między przewodniczącą Komisji a dyrektorem generalnym przedsiębiorstwa farmaceutycznego w sprawie zakupu szczepionek przeciwko COVID-19 Komisja odmówiła nawet właściwego wyszukania takich wiadomości tekstowych, a tym bardziej publicznego dostępu do nich; przypomina, że rejestracja dokumentu jest konsekwencją, a nie warunkiem, jego istnienia; popiera decyzję Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzającą niewłaściwe administrowanie w tej sprawie przez Komisję[17];

3. zauważa z zaniepokojeniem, że powszechnym problemem, z którym borykają się wnioskujący o dostęp do dokumentów, jest odmowa dostępu przez instytucje uzasadniona nieistotnymi argumentami; przypomina, że instytucja odmawiająca dostępu i powołująca się na jeden z wyjątków musi dokonać obiektywnej i indywidualnej oceny oraz wykazać, że zagrożenie chronionego interesu jest przewidywalne, a nie wyłącznie hipotetyczne, oraz musi określić, w jaki sposób dostęp do danego dokumentu może konkretnie i skutecznie naruszyć chroniony interes[18]; podkreśla, że możliwe jest ujawnienie niektórych fragmentów dokumentu, jeżeli pozostałe fragmenty wymagają ochrony; z zainteresowaniem odnotowuje sprawę wniesioną przeciwko Radzie umotywowaną częstym odwoływaniem się przez nią do argumentu o nieformalnym dokumencie roboczym[19];

4. odnotowuje, że Komisja otrzymuje największą liczbę wniosków wstępnych o dostęp do dokumentów (8420 w 2021 r.), następna w kolejności jest Rada (2083 w 2021 r.), a za nią Parlament (499 w 2021 r.); przyznaje, że wskaźnik odpowiedzi instytucji jest ogólnie dość pozytywny (w 2021 r. wyniósł on 75 % dla Komisji, 89,5 % dla Rady i

[17] https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/pl/158295.
[18] Wyrok TSUE z 22 marca 2018 r. w sprawie Emilio De Capitani przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, T-540/15, EU:T:2018:167; wyrok TSUE z 1 lipca 2008 r. w sprawie Królestwo Szwecji i Maurizio Turco przeciwko Radzie Unii Europejskiej, połączone sprawy C-39/05 P i C-52/05 P, ECLI:EU:C:2008:374.
[19] Sprawa wniesiona 7 maja 2021 r., De Capitani przeciwko Radzie Unii Europejskiej, T-163/21.

95 % dla Parlamentu);

5. ubolewa, że dostęp do porad odpowiednich służb prawnych poszczególnych instytucji jest zbyt ograniczony; z zainteresowaniem zauważa, że Trybunał podkreślił, że kwestia, czy opinia prawna jest szczególnie delikatna, zależy od tego, czy treść samej opinii jest szczególnie delikatna, a nie od tego, czy proces legislacyjny związany z opinią jest delikatny[20];

6. z zadowoleniem przyjmuje utworzenie przez Frontex rejestru dokumentów na specjalnej stronie internetowej; zauważa jednak, że rejestr zawiera bardzo niewiele dokumentów związanych z realizacją wspólnych operacji, co jest podstawową działalnością agencji; podkreśla, że informacje te są niezbędne do zrozumienia pracy agencji; popiera zalecenie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich wydane w następstwie dochodzenia z własnej inicjatywy 4/2021/MHZ, zgodnie z którym agencja powinna przyjąć bardziej proaktywne podejście do przejrzystości, aby zapewnić większą odpowiedzialność za swoje działania;

Stan prac legislacyjnych

7. przypomina, że w związku z wejściem w życie TUE i TFUE prawo dostępu do dokumentów dotyczy wszystkich instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE[21]; zauważa, że biorąc pod uwagę zwiększone obowiązki w zakresie przejrzystości określone w traktatach, wszelkie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 nie powinny obniżać obecnego poziomu przejrzystości; podkreśla kluczową rolę orzecznictwa w dostosowywaniu rozporządzenia do aktualnej sytuacji[22]; podkreśla potrzebę skodyfikowania orzecznictwa, dalszego wzmocnienia przejrzystości i zapewnienia rozliczalności w UE;

8. przypomina, że to nie nośnik dokumentu lub fakt, że został on zarejestrowany, czyni go dokumentem konkretnej instytucji, lecz raczej kwestia, czy jego treść dotyczy spraw związanych z polityką, działalnością i decyzjami wchodzącymi w zakres odpowiedzialności tej instytucji;

Zalecenia

9. z zadowoleniem przyjmuje wyrażony przez Komisję zamiar zwiększenia przejrzystości w UE w oparciu o zasadę „domyślnej przejrzystości”; domaga się, by Komisja nie rozważała żadnego wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, który obniżyłby standardy przejrzystości dokumentów i dostępu do nich; ubolewa nad faktem, że negocjacje od dawna pozostają w martwym punkcie, i zdecydowanie wzywa Radę i Komisję do wznowienia negocjacji z innymi instytucjami na podstawie wniosków Komisji z 2008 i 2011 r.; zauważa, że wszelkie reformy będą musiały

[20] Wyrok z 21 kwietnia 2021 r. w sprawie Laurent Pech przeciwko Radzie Unii Europejskiej, T-252/19, EU:C:2021:203.
[21] Art. 15 ust. 3 TFUE.
[22] Zob. np. wyrok TSUE z 18 lipca 2017 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Patrickowi Breyerowi, C-213/15 P, EU:C:2017:563; wyrok TSUE z 1 września 2021 r. w sprawie Andrea Homoki przeciwko Komisji Europejskiej, T-517/19, EU:T:2021:529 oraz wyrok z 21 kwietnia 2021 r. w sprawie Laurent Pech przeciwko Radzie Unii Europejskiej, T-252/19, EU:C:2021:203.

dotyczyć kluczowych kwestii, takich jak zakres podstaw odmowy, test interesu publicznego, przejrzystość procesu legislacyjnego oraz sprzeciw wobec wyłączeń grupowych; wzywa Radę, Komisję i Parlament do konstruktywnej pracy, której ostatecznym celem jest zapewnienie obywatelom UE szerszego i lepszego dostępu do dokumentów;

10. podkreśla znaczenie rejestru służącego przejrzystości Parlamentu i wzywa do wprowadzenia obowiązkowego wymogu upubliczniania przez wszystkich posłów wszystkich zaplanowanych spotkań z osobami spoza Parlamentu, jeżeli spotkania te dotyczą sprawozdania lub rezolucji Parlamentu Europejskiego;

11. zaleca przegląd regulaminu pracowniczego, w szczególności jego art. 22 lit. c), aby dostosować go do postanowień dyrektywy o ochronie sygnalistów; przypomina swoje wezwanie do powołania komisji specjalnej, której zadaniem byłoby identyfikowanie ewentualnych wad w przepisach Parlamentu Europejskiego dotyczących przejrzystości, uczciwości i korupcji oraz przedstawianie stosownych propozycji reform; przypomina o swoim zobowiązaniu do powołania komisji śledczej, aby zbadać przypadki korupcji i niewłaściwe działania państw spoza UE, które próbują zdobyć wpływy w Parlamencie Europejskim; przypomina swoje stanowisko, zgodnie z którym Komisja powinna jak najszybciej przedstawić wniosek w sprawie utworzenia nowego organu ds. etyki dla instytucji UE;

12. z zadowoleniem przyjmuje praktyczne zalecenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące sposobu rejestrowania wiadomości tekstowych i komunikatów natychmiastowych wysyłanych lub otrzymywanych przez pracowników w ramach swoich obowiązków zawodowych[23]; uznaje, że wiadomości tekstowe i komunikaty natychmiastowe związane z pracą są „dokumentami” w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów, i zwraca się do innych instytucji, organów, urzędów i agencji UE, by również zgodziły się z tym stwierdzeniem; wzywa pozostałe instytucje, organy, urzędy i agencje UE do stosowania szerokiej interpretacji pojęcia „dokument”, która ma szczególne znaczenie w społeczeństwie informacyjnym i w kontekście nowych form komunikacji;

13. wzywa instytucje UE do prowadzenia polityki „domyślnej przejrzystości” i do publikowania dokumentów związanych z aktami ustawodawczymi w sposób proaktywny, w rozsądnym czasie i w sposób przyjazny dla odbiorcy; wzywa instytucje UE do pełnego zastosowania się do wyroku TSUE w sprawie T-540/15[24] dotyczącej dostępu do dokumentów z rozmów trójstronnych; nalega, aby Rada udoskonaliła swoje zasady i procedury dotyczące przejrzystości legislacyjnej, w tym dostępności i klasyfikacji dokumentów ustawodawczych;

14. z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by opracować nowe wewnętrzne wytyczne dotyczące przejrzystości i dostępu do dokumentów i zachęca inne instytucje do naśladowania tej inicjatywy; zachęca Komisję do dopilnowania, by wytyczne obejmowały politykę „domyślnej przejrzystości” i odzwierciedlały orzecznictwo i

[23] https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/158383.
[24] Wyrok z 22 marca 2018 r. w sprawie Emilio De Capitani przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, T-540/15, EU:T:2018:167.

zalecenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z ostatnich lat[25];

15. wzywa Komisję i inne instytucje, agencje i organy UE do bardziej proaktywnego publikowania statystyk dotyczących sposobu rozpatrywania wniosków o dostęp do dokumentów, ponieważ takie informacje pomogłyby w ocenie podejścia instytucji do dostępu do dokumentów;

16. przypomina, że wniosek o dostęp do dokumentu musi zostać rozpatrzony niezwłocznie[26]; zauważa z zaniepokojeniem, że Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje wiele skarg obywateli dotyczących poważnych opóźnień w uzyskiwaniu dostępu do żądanych dokumentów; popiera opinię Rzecznika Praw Obywatelskich, że opóźnienie w dostępie oznacza w praktyce odmowę dostępu oraz że należy usprawnić procedury administracyjne, aby zapewnić obywatelom terminowy dostęp do dokumentów; apeluje o więcej danych na temat przestrzegania przez instytucje terminów;

17. zauważa z niepokojem, że obecnie obywatele mogą zaskarżyć odmowę dostępu do dokumentów jedynie przez wszczęcie postępowania sądowego przeciwko instytucji lub złożenie skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich; wzywa instytucje, organy i agencje UE do przyjęcia prostszych procedur rozpatrywania skarg dotyczących odmowy dostępu; zaleca w związku z tym wyznaczenie niezależnych urzędników wyższego szczebla zdolnych do rozpatrywania bez zbędnej zwłoki odwołań dotyczących wniosków o dostęp do dokumentów;

°

° °

18. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.

[25] Zob. np. decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie 2142/2018/EWM (https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/pl/122313); wyrok TSUE z 14 września 2022 r. w sprawie Pollinis France przeciwko Komisji Europejskiej, sprawy połączone T-371/20 i T-554/20, EU:T:2022:556 oraz wyrok TSUE z 22 marca 2018 r. w sprawie Emilio De Capitani przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, T-540/15, EU:T:2018:167.
[26] Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001, art. 7.