

Środa, 10 lutego 2021 r.

P9\_TA(2021)0043

## Publiczny dostęp do dokumentów na lata 2016–2018

**Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lutego 2021 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów (art. 122 ust. 7 Regulaminu) – sprawozdanie roczne za lata 2016–2018 (2019/2198(INI))**

(2021/C 465/06)

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności art. 1, 9, 10 11 i 16 TUE i art. 15 TFUE,
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „Kartą”), 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 <sup>(1)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów (art. 104 ust. 7 Regulaminu) w latach 2011–2013 <sup>(2)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów (art. 116 ust. 7 Regulaminu) w latach 2014–2015 <sup>(3)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 września 2017 r. w sprawie rozliczalności, przejrzystości i rzetelności w instytucjach UE <sup>(4)</sup>,
- uwzględniając sprawozdania roczne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz jego sprawozdanie specjalne ze dochodzenia strategicznego OI/2/2017 w sprawie przejrzystości procesu legislacyjnego w Radzie,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 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 <sup>(5)</sup>,
- uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,
- uwzględniając sprawozdania Komisji, Rady i Parlamentu z 2016 r., 2017 r. i 2018 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 <sup>(6)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 16 listopada 2017 r. w sprawie sprawozdania rocznego dotyczącego z działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2016 r. <sup>(7)</sup>,
- uwzględniając wytyczne polityczne przewodniczącej Ursuli von der Leyen dla Komisji na lata 2019–2024,
- uwzględniając art. 54 i art. 122 ust. 7 Regulaminu,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz opinię Komisji Spraw Konstytucyjnych (A9-0004/2021),

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 378 z 9.11.2017, s. 27.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 66 z 21.2.2018, s. 23.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 337 z 20.9.2018, s. 120.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 411 z 27.11.2020, s. 149.

<sup>(6)</sup> Dz.U. L 264 z 25.9.2006, s. 13.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 356 z 4.10.2018, s. 77.

Środa, 10 lutego 2021 r.

- A. mając na uwadze, że – na mocy Traktatów – „Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje” (art. 9 TUE), mając na uwadze, że „każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii” oraz że „decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela” (art. 10 ust. 3 TUE, w związku z motywem 13 preambuły oraz art. 1 ust. 2 i art. 9);
- B. mając na uwadze, że art. 15 TFUE stanowi, iż „w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości” oraz że „każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii”;
- C. mając na uwadze, że prawo dostępu do dokumentów i jego charakter prawa podstawowego dalej podkreślono w art. 42 Karty, która obecnie ma „taką samą moc prawną jak Traktaty” (art. 6 ust. 1 TUE); mając na uwadze, że prawo dostępu do dokumentów umożliwia obywatelom skuteczne korzystanie z ich uprawnień do kontrolowania prac i działalności instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, w szczególności procesu legislacyjnego;
- D. mając na uwadze, że funkcjonowanie instytucji UE powinno być zgodne z zasadą praworządności; mając na uwadze, że instytucje UE muszą dążyć do możliwie jak najwyższych standardów przejrzystości, rozliczalności i rzetelności; mając na uwadze, że te zasady przewodnie stanowią kluczowe elementy promowania dobrych rządów w instytucjach UE oraz zapewniania większej otwartości w funkcjonowaniu UE i jej procesie decyzyjnym; mając na uwadze, że zaufanie obywateli do instytucji UE ma podstawowe znaczenie dla demokracji, dobrych rządów i skutecznego kształtowania polityki; mając na uwadze, że należy również zagwarantować przejrzystość i dostęp do dokumentów w odniesieniu do sposobu wdrażania strategii politycznych UE na wszystkich szczeblach i w odniesieniu do wykorzystania funduszy UE; mając na uwadze, że otwartość i udział społeczeństwa obywatelskiego są niezbędne do promowania dobrych rządów w instytucjach UE; mając na uwadze, że zgodnie z podstawowymi zasadami demokracji obywatele mają prawo wiedzieć i śledzić proces decyzyjny; mając na uwadze, że Parlament Europejski prowadzi działalność z zachowaniem wysokiego poziomu przejrzystości w procedurze ustawodawczej, w tym na etapie prac w komisjach, dzięki czemu obywatele, media i inne zainteresowane strony widzą, w jaki sposób i dlaczego podejmowane są dane decyzje, i co pozwala na łatwe rozróżnienie stanowisk w Parlamencie i wskazanie pochodzenia konkretnych propozycji, a także śledzenie przyjmowania ostatecznych decyzji;
- E. mając na uwadze, że zgodnie z art. 16 ust. 8 TUE posiedzenia Rady muszą być jawne, kiedy obraduje i głosuje ona nad projektem aktu ustawodawczego; mając na uwadze, że zgodnie z obecną praktyką stosowaną przez Rzecznika Praw Obywatelskich oznaczanie większości dokumentów przygotowawczych w trwających procedurach ustawodawczych jako „LIMITE” stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa obywateli do jak najszerzego dostępu do dokumentów ustawodawczych<sup>(8)</sup>; mając na uwadze, że brak zaangażowania Rady w zapewnienie przejrzystości odzwierciedla brak jej rozliczalności w roli unijnego współprawodawcy;
- F. mając na uwadze, że główne zastrzeżenia będące przedmiotem dochodzeń zamkniętych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2018 r. dotyczyły przejrzystości, rozliczalności oraz publicznego dostępu do informacji i dokumentów (24,6 %), a następnie kultury sprawowania służby publicznej (19,8 %) i właściwego korzystania z uprawnień dyskrecjonalnych (16,1 %); mając na uwadze, że inne zastrzeżenia obejmowały przestrzeganie praw proceduralnych, takich jak prawo do bycia wysłuchanym, poszanowanie praw podstawowych, kwestie etyczne, udział obywateli w procesie decyzyjnym UE, w tym w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, należyte zarządzanie finansami w ramach unijnych przetargów, dotacji i zamówień oraz rekrutacja i właściwe zarządzanie kwestiami kadrowymi UE;
- G. mając na uwadze, że w 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich uruchomił nową stronę internetową, ze zmienionym, przyjaznym dla użytkowników interfejsem dla potencjalnych skarżących; mając na uwadze, że wprowadzona przez Rzecznika Praw Obywatelskich przyspieszona procedura rozpatrywania skarg w sprawie publicznego dostępu do dokumentów jest odzwierciedleniem zaangażowania Rzecznika w udzielanie pomocy i podejmowanie szybkich decyzji dotyczących osób zwracających się o pomoc;
- H. mając na uwadze, że w dochodzeniu strategicznym OI/2/2017/TE Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ustalono, iż brak przejrzystości Rady w kwestii publicznego dostępu do jej dokumentów ustawodawczych oraz praktyk stosowanych przez nią obecnie w procesie podejmowania decyzji, w szczególności na etapie wstępnym w organach przygotowawczych Rady, w tym w komitetach, grupach roboczych i Komitecie Stałych Przedstawicieli (Coreper),

<sup>(8)</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/89518>

Środa, 10 lutego 2021 r.

stanowi niewłaściwe administrowanie; mając na uwadze, że 16 maja 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich – w związku z niechęcią Rady do wdrożenia jego zaleceń – przedłożył Parlamentowi sprawozdanie specjalne OI/2/2017/TE w sprawie przejrzystości procesu legislacyjnego w Radzie; mając na uwadze, że w rezolucji z 17 stycznia 2019 r. w sprawie strategicznego dochodzenia Rzecznika Praw Obywatelskich Parlament poparł jego zalecenia;

- I. mając na uwadze, że w sprawie 1302/2017/MH dotyczącej rozpatrzenia przez Komisję wniosku o publiczny dostęp do opinii jej Służby Prawnej na temat rejestru służącego przejrzystości Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, iż nieustanna odmowa udzielenia przez Komisję dostępu do dokumentów stanowi niewłaściwe administrowanie ze względu na fakt, że Komisja nie wykazała się jak największą otwartością i dostępnością w odniesieniu do właśnie tego środka, którego celem jest promowanie przejrzystości jako sposobu na większą legitymację i rozliczalność UE;

### **Przejrzystość w szerszej perspektywie**

1. z wielką determinacją dąży do przybliżenia procesu decyzyjnego obywatelom; podkreśla, iż przejrzystość i rozliczalność mają podstawowe znaczenie dla utrzymania zaufania obywateli do działalności politycznej, legislacyjnej i administracyjnej UE; podkreśla, że w art. 10 ust. 3 TUE uznano demokrację uczestniczącą za jedną z głównych zasad demokratycznych UE, a jednocześnie podkreślono, że decyzje należy podejmować jak najbliżej obywateli; przypomina, że podejmowanie decyzji na szczeblu europejskim w sposób w pełni demokratyczny i wysoce przejrzysty jest niezbędne, by zwiększyć zaufanie obywateli do instytucji UE; podkreśla, iż konieczne jest, by wszystkie instytucje UE kontynuowały swoją działalność na podobnym poziomie przejrzystości;
2. z zadowoleniem odnotowuje wyznaczenie komisarza odpowiedzialnego za przejrzystość, któremu powierzono misję zwiększenia przejrzystości procesu legislacyjnego w instytucjach unijnych;
3. przypomina, że Parlament reprezentuje interesy obywateli europejskich w sposób otwarty i przejrzysty, tak by byli oni na bieżąco i w pełni informowani, co potwierdził Rzecznik Praw Obywatelskich, i zwraca uwagę na postępy Komisji w podnoszeniu standardów przejrzystości; jest głęboko zaniepokojony faktem, że pomimo apelii i zaleceń Parlamentu i Rzecznika Praw Obywatelskich Rada nie wdrożyła jeszcze porównywalnych standardów, a proces decyzyjny w Radzie jest daleki od przejrzystości; wzywa Radę do wdrożenia odnośnych orzeczeń TSUE w praktyce, nie zaś do ich omijania; docenia dobre praktyki stosowane przez niektóre prezydencje Rady oraz niektóre państwa członkowskie w zakresie publikowania dokumentów Rady, w tym propozycji prezydencji Rady;
4. z zadowoleniem przyjmuje decyzję Rady UE podjętą w następstwie otwarcia przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich sprawy 1011/2015/TN, by stosować rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 do dokumentów, takich jak opinie zespołu ekspertów w sprawie zdolności kandydatów do wykonywania obowiązków sędziego i rzecznika generalnego w Trybunale Sprawiedliwości i Sądzie UE, które to dokumenty znajdują się w posiadaniu Sekretariatu Generalnego Rady, w związku z zadaniami wspierania różnorodnych międzyrządowych organów i podmiotów; przyjmuje z uznaniem opinię Rzecznika, zgodnie z którą należy sprzyjać większej otwartości w kwestii znalezienia właściwej równowagi między potrzebą ochrony danych osobowych osób podlegających ocenie przed objęciem wysokiego urzędu publicznego a potrzebą zapewnienia maksymalnej przejrzystości;
5. wyraża ubolewanie w związku z powtarzającą się praktyką Komisji polegającą na dostarczaniu Parlamentowi często jedynie bardzo ograniczonych informacji na temat wdrażania prawodawstwa UE; wzywa instytucje do przestrzegania zasady lojalnej współpracy i proaktywnego publikowania tych informacji; wyraża ubolewanie z powodu odmowy opublikowania przez Komisję statystyk wskazujących na skuteczność strategii politycznych UE, co utrudnia wszelką publiczną kontrolę strategii politycznych mających znaczący wpływ na prawa podstawowe; wzywa Komisję do wykazania się większą inicjatywą w publikowaniu takich statystyk, aby dowieść, iż te strategie polityczne są konieczne i proporcjonalne do osiągania ich celów; wzywa Komisję do zapewnienia przejrzystości w odniesieniu do umów ze stronami trzecimi; wzywa Komisję, by w porównaniu z jej obecnymi praktykami wykazała się większą inicjatywą w publikowaniu jak najobszerniejszych informacji na temat procedur przetargowych;
6. podkreśla znaczenie środków przyjętych w celu zwiększenia przejrzystości decyzji podejmowanych w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; wzywa w szczególności do zapewnienia publicznego dostępu do dokumentów przesłanych przez Komisję państwom członkowskim w ramach tych procedur, a także do odnośnych odpowiedzi;
7. podkreśla, że umowy międzynarodowe są prawnie wiążące i że mają wpływ na przepisy UE, oraz zaznacza, że należy zapewnić przejrzystość negocjacji podczas całego procesu; przypomina, że zgodnie z art. 218 TFUE Parlament musi być natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach prowadzonych negocjacji; apeluje do Komisji o zwiększenie wysiłków w celu zapewnienia pełnej zgodności z art. 218 TFUE;

Środa, 10 lutego 2021 r.

8. głęboko ubolewa, że Komisja i Rada nalegają, by prowadzić obrady przy drzwiach zamkniętych bez odpowiedniego uzasadnienia; uważa, że wnioski o posiedzenia przy drzwiach zamkniętych należy odpowiednio oceniać; domaga się jasnych kryteriów i przepisów odnoszących się do wniosków dotyczących posiedzeń przy drzwiach zamkniętych w instytucjach UE;
9. przypomina, że przejrzystość procesu ustawodawczego jest kwestią o najwyższym znaczeniu dla obywateli i istotnym sposobem zapewnienia ich aktywnego udziału w procesie stanowienia prawa; z zadowoleniem przyjmuje porozumienie międzyinstytucjonalne z 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa oraz zapisane w nim zobowiązanie trzech instytucji do zapewnienia przejrzystości procedur ustawodawczych na podstawie stosownego prawodawstwa i orzecznictwa, łącznie z odpowiednim prowadzeniem negocjacji trójstronnych;
10. wzywa instytucje do dalszych dyskusji poświęconych dążeniu do utworzenia specjalnej, przyjaznej użytkownikom, wspólnej bazy danych na temat stanu prac nad procedurami ustawodawczymi (wspólna baza danych ustawodawczych), jak uzgodniono w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa, tak by zapewnić większą przejrzystość;
11. z zadowoleniem przyjmuje podjęte już inicjatywy będące odpowiedzią na oczekiwania społeczeństwa co do zapewnienia większej przejrzystości, takie jak Międzyinstytucjonalny rejestr aktów delegowanych, uruchomiony w grudniu 2017 r. jako wspólne narzędzie Parlamentu, Komisji i Rady dające dostęp do całego cyklu życia aktów delegowanych;
12. zwraca uwagę, że należy jeszcze bardziej zwiększyć przejrzystość procedury komitetowej i dostępność rejestru dokumentów procedury komitetowej oraz dokonać zmian w jego treści, aby zapewnić większą przejrzystość procesu decyzyjnego; podkreśla, iż poprawa funkcji wyszukiwania w rejestrze w celu umożliwienia wyszukiwania według obszaru polityki byłaby zasadniczym elementem tego procesu;
13. z zadowoleniem przyjmuje nowy kodeks postępowania członków Komisji, który wszedł w życie w lutym 2018 r. i który zwiększa przejrzystość przede wszystkim w odniesieniu do spotkań komisarzy z przedstawicielami grup interesu oraz kosztów podróży służbowych poszczególnych komisarzy; wyraża ubolewanie, że Rada dotychczas nie przyjęła kodeksu postępowania dla swoich członków, i wzywa Radę do niezwłocznego przyjęcia takiego kodeksu; uważa, że Rada musi być równie rozliczalna i przejrzysta jak pozostałe instytucje;
14. przypomina, że zgodnie ze zmienionym Regulaminem posłowie powinni przyjąć systematyczną praktykę spotykania się wyłącznie z tymi przedstawicielami grup interesu, którzy są zarejestrowani w rejestrze służącym przejrzystości; przypomina również, że posłowie są proszeni o publikowanie w internecie informacji o wszystkich zaplanowanych spotkaniach z przedstawicielami grup interesu objętych zakresem rejestru służącego przejrzystości, natomiast sprawozdawcy, kontrsprawozdawcy i przewodniczący komisji mają obowiązek publikowania w internecie, w odniesieniu do każdego sprawozdania, informacji o wszystkich zaplanowanych spotkaniach z przedstawicielami grup interesu objętych zakresem rejestru służącego przejrzystości; w związku z powyższym zwraca jednak uwagę, że wybierani przedstawiciele mogą bez ograniczeń spotykać się z każdą osobą, którą uznają za odpowiednią i ważną dla prowadzonej przez siebie działalności politycznej;
15. uważa, że obecny system informowania o tym, jak głosowali posłowie do Parlamentu Europejskiego, w postaci plików PDF na stronie internetowej Parlamentu obejmujących setki głosowań, nie jest przyjazny dla użytkownika i nie przyczynia się do przejrzystości UE; wzywa do stworzenia systemu przyjaznego dla użytkownika, w którym dla każdego głosowania imiennego można byłoby wyszukać tekst podlegający głosowaniu i wyniki głosowania każdej grupy i każdego posła do Parlamentu Europejskiego, tak by były one jednocześnie widoczne;
16. wyraża zadowolenie, że wreszcie zakończono negocjacje w sprawie wniosku Komisji dotyczącego porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości (COM(2016)0627), i wzywa trzy instytucje do jego szybkiego wdrożenia; podkreśla, że utrzymanie wysokiego poziomu zaufania obywateli do instytucji unijnych wymaga większej przejrzystości w odniesieniu do posiedzeń organizowanych w instytucjach;
17. zachęca również członków rządów i parlamentów krajowych, by dążyli do większej przejrzystości w odniesieniu do spotkań z przedstawicielami grup interesu, ponieważ przy podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących UE wchodzą oni w skład instancji prawodawczej UE w szerszym tego słowa znaczeniu;

### **Dostęp do dokumentów**

18. przypomina, że prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji jest prawem podstawowym zapisanym w Traktatach i Karcie oraz że jest ono nierozdzielnie związane z demokratycznym charakterem instytucji; podkreśla, że jak najszerze korzystanie z tego prawa na najwcześniejszym etapie ma zasadnicze znaczenie, ponieważ zapewnia demokratyczną kontrolę pracy i działalności instytucji UE; przypomina, że zaufanie obywateli do instytucji politycznych jest podstawową zasadą demokracji przedstawicielskiej;

Środa, 10 lutego 2021 r.

19. przypomina swoje apele zawarte w poprzednich rezolucjach w sprawie publicznego dostępu do dokumentów; ubolewa nad faktem, że Komisja i Rada nie podjęły odpowiednich działań następczych w związku z szeregiem propozycji Parlamentu;
20. podkreśla, że zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 przejrzystość i pełny dostęp do dokumentów będących w posiadaniu instytucji musi być regułą, a wyjątki od reguły muszą być interpretowane w sposób ścisły z uwagi na nadrzędny interes publiczny przemawiający za ujawnieniem, jak orzekł już konsekwentnie TSUE we wcześniejszych sprawach;
21. przypomina, iż ważne jest, by nie utajniać dokumentów niepotrzebnie, gdyż mogłoby to utrudniać kontrolę publiczną; stwierdza z ubolewaniem, że oficjalne dokumenty są często nadmiernie utajniane; przypomina swoje stanowisko, zgodnie z którym należy określić jasne i jednolite przepisy dotyczące utajniania i odtajniania dokumentów;
22. odnotowuje, że Komisja otrzymuje największą liczbę wniosków wstępnych (6 912 w 2018 r.) związanych z określonymi dokumentami, następną w kolejności jest Rada (2 474 w 2018 r.), a za nią Parlament (498 w 2018 r.); zwraca uwagę na ogólny wskaźnik pozytywnych odpowiedzi, który w 2018 r. wyniósł 80 % w przypadku Komisji, 72,2 % w przypadku Rady i 96 % w przypadku Parlamentu;
23. z zainteresowaniem odnotowuje, że główne powody odmowy wynikają z potrzeby ochrony procesu decyzyjnego instytucji, prywatności i integralności osób oraz interesów handlowych określonej osoby fizycznej lub prawnej; zwraca ponadto uwagę, że dla Parlamentu ochrona opinii prawnych była również istotnym powodem głównie w przypadku wniosków o dostęp do dokumentów Prezydium, natomiast dla Komisji ważne powody odmowy dostępu do dokumentów obejmowały prowadzenie inspekcji, dochodzeń i audytów oraz bezpieczeństwo publiczne;
24. z zadowoleniem przyjmuje orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-213/15 P (*Komisja Europejska przeciwko Patrickowi Breyerowi*), którym Trybunał utrzymał w mocy wyrok Sądu, orzekając, że Komisja nie może odmówić dostępu do znajdujących się w jej posiadaniu pism procesowych złożonych przez państwa członkowskie wyłącznie na takiej podstawie, że są to dokumenty związane z postępowaniem sądowym; zwraca uwagę, że Sąd uznał, iż decyzje w sprawie takich wniosków o dostęp muszą być podejmowane na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, a dokumenty związane z działalnością sądową Trybunału Sprawiedliwości co do zasady nie są wyłączone z zakresu stosowania tego rozporządzenia, również kiedy są one w posiadaniu instytucji UE wymienionych w rozporządzeniu, w tym przypadku Komisji;
25. popiera apel społeczeństwa obywatelskiego<sup>(9)</sup> o transmitowanie na żywo otwartych posiedzeń Trybunału Sprawiedliwości, jak to już ma miejsce w przypadku niektórych sądów krajowych i międzynarodowych, takich jak Conseil Constitutionnel we Francji i Europejski Trybunał Praw Człowieka;
26. przypomina swój apel skierowany do Komisji i Rady w rezolucji z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów w latach 2014–2015;
27. przypomina, że przegląd rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 jest blokowany od 2012 r., i stwierdza z ubolewaniem, że Komisja zamierza wycofać wniosek w tej sprawie; wzywa wszystkie zaangażowane strony, by wznowiły ten proces i kontynuowały prace nad przeglądem w celu dostosowania przepisów rozporządzenia do Traktatu z Lizbony oraz zadbania o to, by jego zakres objął wszystkie instytucje, organy i agencje UE, przy czym ostatecznym celem jest zapewnienie obywatelom UE szerszego i lepszego dostępu do dokumentów UE;
28. przypomina, że w związku z wejściem w życie TUE i TFUE prawo dostępu do dokumentów dotyczy wszystkich instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE, jak stanowi art. 15 ust. 3 TFUE; uważa, że rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 należy zmienić i unowocześnić, aby zapewnić jego zgodność z Traktatami, dostosować do zmian, jakie nastąpiły w tej dziedzinie, a także w świetle odnośnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; wzywa zatem wszystkie trzy instytucje do konstruktywnej pracy w dążeniu do przyjęcia zmienionego rozporządzenia;
29. podkreśla, że zadbanie o to, aby obywatele byli w stanie zrozumieć i dokładnie śledzić postępy oraz uczestniczyć w stanowieniu prawa, jest wymogiem prawnym na mocy Traktatów, a także podstawowym wymogiem demokratycznej kontroli i samej demokracji; uważa, że kiedy dokumenty, np. porządki dzienne, podsumowania wniosków, protokoły i ogólne podejścia Rady, są sporządzane w ramach rozmów trójstronnych – w przypadku gdy są one dostępne oraz w formie, w jakiej są dostępne – są to dokumenty dotyczące procedur ustawodawczych i zasadniczo nie mogą być traktowane odrębnie od innych dokumentów ustawodawczych;

<sup>(9)</sup> <https://thegoodlobby.eu/campaigns/openletter-to-the-president-of-the-court-of-justice-of-the-european-union-asking-foreu-courts-to-live-stream-their-publichearings>

Środa, 10 lutego 2021 r.

30. podkreśla znaczenie przejrzystości i publicznego dostępu do dokumentów; zaznacza, że wysoki poziom przejrzystości w procesie ustawodawczym ma kluczowe znaczenie dla umożliwienia obywatelom, mediom, społeczeństwu obywatelskiemu i innym zainteresowanym stronom rozliczania wybranych przez siebie przedstawicieli i rządów; uznaje cenną rolę Rzecznika Praw Obywatelskich jako łącznika i pośrednika między instytucjami UE a obywatelami, a także zwraca uwagę na jego wkład w zwiększenie rozliczalności procesu ustawodawczego UE wobec obywateli;

31. przypomina, że według Rzecznika Praw Obywatelskich ograniczenia w dostępie do dokumentów, w szczególności ustawodawczych, powinny być wyjątkiem i ograniczać się tylko do przypadków, gdy jest to bezwzględnie konieczne; z zadowoleniem przyjmuje przyspieszoną procedurę w sprawie dostępu do dokumentów wprowadzoną przez Rzecznika Praw Obywatelskich, ale ubolewa, że jego zalecenia dla instytucji nie są prawnie wiążące;

32. przypomina, że jakakolwiek decyzja o odmowie przyznania publicznego dostępu do dokumentów musi opierać się na precyzyjnie i ściśle określonych odstępstwach prawnych przedstawionych wraz z należytym i szczegółowym uzasadnieniem, co umożliwi obywatelom zrozumienie podstaw odmowy dostępu oraz zapewni skuteczność zastosowania dostępnych środków odwoławczych; stwierdza z niepokojem, że obecnie jedynym sposobem prawnym na zakwestionowanie odmowy dostępu do dokumentów jest wniesienie skargi do TSUE, co pociąga za sobą długotrwałe procedury, ryzyko wysokich kosztów i niepewny wynik, a także stanowi nieuzasadnione i odstrasżające obciążenie dla obywateli odwołujących się od takich decyzji;

33. zachęca zatem instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE do przyjęcia szybszych, mniej uciążliwych oraz bardziej dostępnych procedur rozpatrywania skarg na odmowę przyznania dostępu; uważa, że bardziej proaktywne podejście pomoże zapewnić faktyczną przejrzystość, a także zapobiegać niepotrzebnym sporom prawnym, które mogłyby powodować zbędne koszty i obciążenia zarówno dla obywateli, jak i dla instytucji; uważa, że obywatele nie powinni być pozbawieni możliwości zaskarżania decyzji ze względu na brak środków; przypomina o możliwości ubiegania się o pomoc prawną zapisanej w Karcie; zachęca instytucje UE, by nie wzywały strony wnoszącej sprzeciw do ponoszenia kosztów spraw sądowych;

34. przypomina w związku z powyższym decyzje Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie 682/2014/JF, zgodnie z którymi wymóg ze strony Komisji, aby wszystkie osoby wnoszące o publiczny dostęp do dokumentów musiały podać adres do przesyłania korespondencji papierowej, stanowi niewłaściwe administrowanie, i podkreśla, że wymóg składania kolejnych wniosków i naleganie na formalności proceduralne, kiedy nie są one konieczne i nie służą oczywistemu użytecznemu celowi, stanowi brak poszanowania dla praw podstawowych obywateli;

35. głęboko ubolewa, że Rada nie publikuje proaktywnie większości dokumentów związanych z procedurami ustawodawczymi, przez co uniemożliwia obywatelom zorientowanie się, które dokumenty faktycznie istnieją, a tym samym ogranicza ich prawo do zwrócenia się o publiczny dostęp do dokumentów; ubolewa, że dostępne informacje o dokumentach ustawodawczych są przedstawiane przez Radę w rejestrze, który jest niekompletny i mało przyjazny dla użytkownika; wzywa Radę do umieszczenia dokumentów związanych z aktami ustawodawczymi w przyjaznym dla użytkownika rejestrze publicznym, co w pełni odzwierciedla interes publiczny związany z przejrzystością i umożliwia prawomocną kontrolę nie tylko ze strony obywateli, ale również ze strony parlamentów narodowych;

36. wzywa Radę do dostosowania jej metod pracy do standardów demokracji parlamentarnej i uczestniczącej zgodnie z wymogami Traktatów oraz przypomina, że Rada musi być rozliczalna i przejrzysta w takiej samej mierze, jak inne instytucje;

37. w pełni popiera zalecenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich skierowane do Rady w następstwie dochodzenia strategicznego, a mianowicie: a) systematyczne odnotowywanie stanowisk zajmowanych przez państwa członkowskie podczas dyskusji w organach przygotowawczych, b) opracowanie jasnych i publicznie dostępnych kryteriów oznaczania dokumentów jako „LIMITE” oraz c) systematyczny przegląd statusu „LIMITE” dokumentów przed ostatecznym przyjęciem danego aktu ustawodawczego, przy czym przegląd należy podjąć przed nieformalnymi negocjacjami podczas posiedzeń trójstronnych, do czasu których Rada przyjmie już stanowisko wstępne; wzywa Radę do przyjęcia wszelkich środków niezbędnych do jak najszybszego wdrożenia tych zaleceń w celu zagwarantowania przejrzystości dyskusji o kwestiach ustawodawczych na forum organów przygotowawczych;

38. uważa, że stosowana obecnie przez Radę powszechna i arbitralna praktyka oznaczania większości dokumentów przygotowawczych w trwających procedurach ustawodawczych jako „LIMITE” stanowi ograniczenie prawa obywateli do jak najszerszego dostępu do dokumentów ustawodawczych;

Środa, 10 lutego 2021 r.

39. odnotowuje znaczny wzrost liczby wniosków o publiczny dostęp do dokumentów wielokolumnowych Parlamentu omawianych na posiedzeniach trójstronnych w następstwie wyroku Sądu w sprawie *De Capitani* <sup>(10)</sup> oraz z zadowoleniem zauważa, że od czasu wydania wyroku Parlament ujawnił wszystkie dokumenty wielokolumnowe, o których udostępnienie zwrócono się na mocy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001; z zadowoleniem przyjmuje ten fakt, gdyż otwartość procesu legislacyjnego sprawia, że w oczach obywateli UE instytucje zyskują większą legitymację; podkreśla, że ogólny wymóg udzielania dostępu do dokumentów jest najlepszym narzędziem dla wszystkich instytucji UE, by mogły one sprostać ogromnemu wzrostowi liczby wniosków o udostępnienie dokumentów;

40. podkreśla, że w wyroku w sprawie *De Capitani* z marca 2018 r. Sąd stwierdził, iż poglądy instytucji odzwierciedlone w dokumentach czterokolumnowych nie podlegają ogólnemu domniemaniu nieujawniania; zwraca uwagę, że sensytywność tematyki dokumentów dotyczących rozmów trójstronnych nie została sama w sobie uznana za wystarczającą podstawę, by odmawiać obywatelom dostępu;

41. przypomina, że wnioski Sądu mają zastosowanie do wszystkich instytucji UE i że Sąd stwierdził jednoznacznie, iż w przypadku dokumentu instytucji UE objętego wyjątkiem umożliwiającym odmowę dostępu publicznego instytucja musi dokładnie ocenić i wyjaśnić, dlaczego dostęp do tego dokumentu mógłby w sposób konkretny i faktyczny naruszać interes chroniony wyjątkiem, a w szczególności dlaczego pełny dostęp do spornych dokumentów skutkowałby poważnym naruszeniem procesu legislacyjnego w sposób konkretny i faktyczny, co wymaga wykazania, że ryzyko to jest racjonalnie przewidywalne, a nie wyłącznie hipotetyczne; podkreśla, że wszelką odmowę dostępu do dokumentów należy w pełni uzasadnić w każdym konkretnym przypadku;

42. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że sprawa *ClientEarth* przeciwko Komisji w znacznym stopniu precyzuje zakres pojęcia „dokumentów ustawodawczych” oraz że TSUE orzekł, iż dokumenty sporządzane do celów oceny skutków uznaje się za dokumenty ustawodawcze i jako takie nie podlegają ochronie na podstawie ogólnego domniemania nieujawniania publicznego;

43. potwierdza fakt, że dostęp do opinii odpowiednich służb prawnych Rady, Komisji i Parlamentu jest ograniczony oraz że często opinie Wydziału Prawnego Parlamentu nie są nawet dostępne dla członków innych komisji; wzywa instytucje do zapewnienia przejrzystości;

44. zwraca uwagę na dochodzenia wszczęte przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r. w sprawie praktyk agencji Frontex dotyczących spoczywających na niej zgodnie z przepisami UE obowiązków w odniesieniu do publicznego dostępu do dokumentów; wzywa Frontex do podjęcia działań następczych w związku z ustaleniami Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz do wdrożenia jego zaleceń dotyczących aktualizacji rejestru dokumentów i publikowania liczby dokumentów sensytywnych, którymi dysponuje i które nie są ujęte w rejestrze dokumentów <sup>(11)</sup>;

45. podkreśla, że sygnaliści odgrywają ważną rolę w ujawnianiu przypadków niewłaściwego administrowania, oraz popiera środki służące lepszej ochronie sygnalistów przed odwetem; wzywa wszystkie instytucje do oceny oraz, w razie konieczności, zmiany swoich wewnętrznych ustaleń w zakresie zgłaszania nadużyć;

46. apeluje do Komisji o zapewnienie publicznego dostępu do wszystkich umów zakupu z wyprzedzeniem – w ich pełnej formie – zawieranych między UE a prywatnymi przedsiębiorstwami w dziedzinie zdrowia, w szczególności przy zamawianiu szczepionek;

## Wnioski

47. podkreśla, że należy znaleźć właściwą równowagę między potrzebą zapewnienia przejrzystości a potrzebą ochrony danych osobowych i pozwolić w razie potrzeby na podejmowanie decyzji z zachowaniem pewnego stopnia poufności;

48. zdecydowanie podkreśla, że wszelkie wyjątki od publicznego dostępu do dokumentów lub informacji UE należy analizować indywidualnie w każdym przypadku, z uwagi na to, że dostęp do takich dokumentów jest zasadą, podczas gdy wyjątki od tej zasady są kwestią ścisłej interpretacji;

49. wzywa wszystkie instytucje, organy, urzędy i agencje do opracowania wspólnego podejścia do dostępu do dokumentacji, w tym procedury dotyczącej materiałów z rozmów trójstronnych, oraz do nieustannego poszukiwania i opracowywania nowych metod i środków w celu osiągnięcia jak największej przejrzystości;

<sup>(10)</sup> Wyrok Sądu z 22 marca 2018 r., *Emilio de Capitani* przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, sprawa T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167.

<sup>(11)</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/en/solution/en/137293>

Środa, 10 lutego 2021 r.

50. wzywa instytucje do zapewnienia przejrzystości procedur ustawodawczych w oparciu o odpowiednie przepisy, orzecznictwo i zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich;

51. wzywa wszystkie instytucje, by poprawiły komunikację w trakcie całego cyklu legislacyjnego i by proaktywnie rozpowszechniały większą liczbę własnych dokumentów związanych z procedurą ustawodawczą w najprostszy, przyjazny użytkownikowi i dostępny sposób, za pośrednictwem swoich publicznych stron internetowych i wszystkich innych środków komunikacji; podkreśla, że potrzebna jest większa przejrzystość podejmowania decyzji w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; wzywa instytucje do zwiększenia wysiłków na rzecz utworzenia specjalnej, przyjaznej dla użytkownika wspólnej bazy danych na temat stanu prac nad trwającymi procedurami ustawodawczymi, jak uzgodniono w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa, co zapewni przejrzystość na różnych etapach procesu legislacyjnego i pozwoli obywatelom lepiej zrozumieć unijne procedury ustawodawcze;

52. przypomina, że zgodnie z art. 3 TUE i Kartą należy zapewnić poszanowanie bogactwa językowego w Unii; wzywa instytucje Unii Europejskiej, aby dołożyły wszelkich starań w celu zapewnienia dostępu do dokumentów we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej;

53. podkreśla, że podstawą otwartych społeczeństw demokratycznych jest zapewnienie obywatelom dostępu do różnych źródeł informacji, które można zweryfikować, tak aby mogli wyrobić sobie opinię na różne tematy; zaznacza, że dostęp do informacji zwiększa rozliczalność w procesie decyzyjnym i w związku z tym jest niezbędny do funkcjonowania społeczeństw demokratycznych;

o

o o

54. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji, rządów i parlamentom państw członkowskich, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, innym instytucjom, organom i jednostkom organizacyjnym Unii oraz Radzie Europy.

---