



P9_TA(2023)0295

Publiczny dostęp do dokumentów

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów – sprawozdanie roczne za lata 2019–2021 (2022/2015(INI))

(C/2024/4014)

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 (zwaną 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 ⁽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 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 decyzję Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z 17 stycznia 2022 r. w sprawie OI/4/2021/MHZ dotyczącą sposobu, w jaki Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) wypełnia obowiązki wynikające z praw podstawowych i zapewnia rozliczalność w odniesieniu do rozszerzonego zakresu jej kompetencji,
- uwzględniając sprawozdanie z 14 lipca 2021 r. grupy roboczej Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych ds. kontroli Fronteksu w sprawie dochodzenia dotyczącego Fronteksu i domniemyanych naruszeń praw podstawowych,

⁽¹⁾ Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43.

⁽²⁾ Dz.U. C 168 E 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.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 465 z 17.11.2021, s. 54.

- 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 opublikowane przez Frontex 12 maja 2021 r. „Skonsolidowane roczne sprawozdanie z działalności za 2020 r.”,
- 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 swoją rezolucję z 16 lutego 2023 r. w sprawie działań następczych w związku ze środkami, o które zwrócił się Parlament w celu wzmocnienia integralności instytucji europejskich ⁽¹²⁾,
- uwzględniając sprawozdania roczne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich,
- uwzględniając art. 122 ust. 7 Regulaminu,
- uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC),
- uwzględniając wyrok TSUE z 25 stycznia 2023 r. w sprawie T-163/21 De Capitani przeciwko Radzie ⁽¹³⁾ (zwany dalej „wyrokiem w sprawie De Capitani przeciwko Radzie”),
- uwzględniając wyrok TSUE z 27 listopada 2019 r. w sprawie T-31/18, Luisa Izuzquiza i Arne Semsrott przeciwko Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej ⁽¹⁴⁾ (zwany dalej „wyrokiem w sprawie T-31/18”),
- 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 ⁽¹⁵⁾,
- uwzględniając art. 54 Regulaminu,
- uwzględniając opinię Komisji Spraw Konstytucyjnych,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A9-0179/2023),

⁽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⁾ Dz.U. L 45 z 14.2.2023, s. 13.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 177 z 17.5.2023, s. 109.

⁽¹²⁾ Teksty przyjęte, P9_TA(2023)0054.

⁽¹³⁾ Wyrok z 25 stycznia 2023 r. w sprawie Emilio De Capitani przeciwko Radzie, T-163/21, ECLI:EU:T:2023:15.

⁽¹⁴⁾ Wyrok z 27 listopada 2019 r. w sprawie Luisa Izuzquiza i Arne Semsrott przeciwko Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, T-31/18, ECLI:EU:T:2019:815.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. L 264 z 25.9.2006, s. 13.

- A. mając na uwadze, że zgodnie z TUE „każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii” oraz że decyzje muszą być podejmowane z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli ⁽¹⁶⁾; 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 ⁽¹⁷⁾; mając na uwadze, że prawo dostępu do dokumentów jest prawem podstawowym, gwarantowanym Kartą i Traktatami, i że obywatele powinni mieć możliwość korzystania z tego prawa w sposób proaktywny, co umożliwi im skuteczną realizację ich uprawnienia do kontrolowania prac i działalności instytucji, organów, urzędów i agencji Unii, w szczególności procesu legislacyjnego; mając na uwadze, że TSUE wielokrotnie podkreślał związek między dostępem do dokumentów a demokracją;
- B. mając na uwadze, że w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 uznaje się szczególne znaczenie jeszcze szerszego dostępu do dokumentów, gdy instytucje UE działają w ramach swoich uprawnień legislacyjnych; podkreśla szczególną potrzebę zapewnienia bezpośredniego dostępu do dokumentów ustawodawczych;
- C. mając na uwadze stwierdzenie przez TSUE, że publiczna kontrola informacji, które są wykorzystywane w działaniach ustawodawczych, jest warunkiem korzystania z demokratycznych uprawnień ⁽¹⁸⁾; mając na uwadze opinię TSUE, że przejrzystość w odniesieniu do tych informacji przyczynia się do umocnienia demokracji, gdyż umożliwia obywatelom skontrolowanie wszelkich informacji, które legły u podstaw aktu prawnego; mając na uwadze obserwację TSUE, że umożliwienie obywatelom poznania podstaw działań legislacyjnych jest warunkiem skutecznego korzystania z demokratycznych praw;
- D. mając na uwadze, że otwartość i dobra administracja w funkcjonowaniu UE i jej procesie decyzyjnym są niezbędne do budowania zaufania do Unii oraz zapewnią większą legitymację, skuteczność i rozliczalność administracji wobec obywateli; mając na uwadze, że podstawą funkcjonowania UE jest demokracja przedstawicielska; mając na uwadze, że instytucje, organy, urzędy i agencje UE muszą dążyć do możliwie jak najwyższych standardów przejrzystości, rozliczalności i uczciwości; mając na uwadze, że istnieje potrzeba zapewnienia takich metod kontroli, które łączą demokratyczny nadzór, kontrolę i monitorowanie; mając na uwadze, że otwartość i udział obywateli oraz społeczeństwa obywatelskiego w życiu demokratycznym Unii są niezbędne do promowania dobrych rządów w instytucjach UE;
- E. mając na uwadze, że dostęp do dokładnych informacji ma zasadnicze znaczenie dla zapobiegania dezinformacji i zwalczania fałszywych wiadomości;
- F. mając na uwadze, że w sprawozdaniu końcowym Konferencji w sprawie przyszłości Europy wezwano do poprawy dostępu obywateli do działań UE przez lepsze informowanie, edukację, uczestnictwo obywatelskie i przejrzystość; mając na uwadze, że wezwano również do usprawnienia procesu decyzyjnego UE, aby zapewnić zdolność UE do działania, przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów wszystkich państw członkowskich i zagwarantowaniu obywatelom przejrzystego i zrozumiałego procesu; mając na uwadze, że ujawnianie dokumentów ustawodawczych leży oczywiście w interesie publicznym, gdyż pozwala obywatelom na realizację ich prawa kontroli procesu legislacyjnego; mając na uwadze, że zgodnie z art. 16 ust. 8 TUE posiedzenia Rady muszą być jawne podczas obrad i głosowania nad projektem aktu ustawodawczego; mając na uwadze, że oznaczanie większości dokumentów przygotowawczych w trwających procedurach ustawodawczych klauzulą „LIMITE” stanowi nieproporcjonalne ograniczenie prawa obywateli do dostępu do dokumentów ustawodawczych; mając na uwadze, że w celu umożliwienia obywatelom pełnego korzystania z prawa dostępu do dokumentów, wszelkie dokumenty ustawodawcze tworzone i przesyłane w organach przygotowawczych powinny znaleźć się w przyjaznym dla użytkownika rejestrze publicznym; mając na uwadze, że według TSUE dostęp do dokumentów ustawodawczych musi być jak najszerszy, a uzasadnienie odmowy dostępu powinno być dobrze umotywowane, również w grupach roboczych Rady ⁽¹⁹⁾;
- G. mając na uwadze, że zasady otwartości i przejrzystości powinny mieć zastosowanie nie tylko do procesu decyzyjnego, ale również przy sporządzaniu tekstu; mając na uwadze, że należy również zagwarantować przejrzystość wdrażania strategii politycznych UE na wszystkich szczeblach i w odniesieniu do wykorzystania funduszy UE oraz dostęp do związanych z tym dokumentów;
- H. mając na uwadze, że oczekiwania obywateli dotyczące przejrzystości, skuteczności i rozliczalności instytucji publicznych oraz możliwych rozwiązań technicznych zmieniły się w ostatnich latach; mając na uwadze, że aby odzwierciedlić te zmiany oraz zwiększyć rozliczalność i skuteczność, konieczne może być wzmocnienie egzekwowania wdrażania obecnego prawodawstwa oraz orzecznictwa TSUE i ETPC, przyjęcie nowych rozwiązań technicznych, wytycznych i środków monitorowania postępów;

⁽¹⁶⁾ Art. 10 ust. 3 TUE w świetle jego motywu trzynastego oraz art. 1 ust. 2 i art. 9 TUE.

⁽¹⁷⁾ Art. 15 TFUE.

⁽¹⁸⁾ 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, ECLI EU:C:2008:374; wyrok TSUE z 17 października 2013 r. w sprawie Rada Unii Europejskiej przeciwko Access Info Europe, C-280/11 P, ECLI EU:C:2013:671.

⁽¹⁹⁾ Wyrok w sprawie De Capitani przeciwko Radzie.

- I. mając na uwadze, że główne zastrzeżenia będące przedmiotem dochodzeń zakończonych przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2021 r. dotyczyły przejrzystości w podejmowaniu decyzji, rozliczalności oraz odmowy publicznego dostępu do informacji i dokumentów (29 %), a następnie kultury służby (26 %) i właściwego korzystania z uprawnień dyskrecyjnych, m.in. w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (18 %), przestrzegania praw proceduralnych (12 %) oraz naruszania praw podstawowych (11 %) ⁽²⁰⁾; mając na uwadze, że zgodnie ze sprawozdaniem rocznym Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2021 występowanie zjawiska „drzwi obrotowych” w dalszym ciągu pozostaje problemem;
- J. mając na uwadze, że w sprawie 1499/2021/SF ⁽²¹⁾ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że odmowa udzielenia przez Radę i Komisję pełnego publicznego dostępu do dokumentów związanych z negocjacjami ustawodawczymi stanowi niewłaściwe administrowanie;
- K. mając na uwadze, że przeprowadzony w 2021 r. przegląd procedury przyspieszonej uruchomionej przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na potrzeby rozpatrywania skarg dotyczących publicznego dostępu do dokumentów wykazał zarówno znaczne skrócenie czasu rozpatrywania skarg skierowanych do Rzecznika o dwie trzecie, jak i wzrost liczby skarg dotyczących dostępu do dokumentów ⁽²²⁾;
- L. mając na uwadze, że w sprawie 1499/2021/SF ⁽²³⁾ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że odmowa udzielenia przez Radę pełnego publicznego dostępu do dokumentów związanych z negocjacjami ustawodawczymi stanowi niewłaściwe administrowanie; mając na uwadze, że informowanie opinii publicznej o postępach w procedurach ustawodawczych jest wymogiem prawnym; mając na uwadze, że szybki dostęp do dokumentów ustawodawczych ma kluczowe znaczenie dla korzystania przez obywateli z przewidzianego w traktatach prawa do uczestniczenia w życiu demokratycznym UE;
- M. 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, w tym potrzebę przyjęcia lepszej polityki w zakresie walki z dezinformacją w celu uzyskania lepszych i dokładniejszych informacji dla obywateli europejskich; mając na uwadze, że grupa robocza ad hoc Rady ds. zaświadczeń COVID-19 wykonywała swoje zadania w niewystarczająco przejrzysty sposób;
- N. mając na uwadze, że w grudniu 2011 r. Parlament przyjął stanowisko w pierwszym czytaniu w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1049/2001; mając na uwadze, że negocjacje w sprawie tego rozporządzenia od 2012 r. utknęły w martwym punkcie; mając na uwadze, że od czasu wejścia w życie tego rozporządzenia UE przyjęła na siebie wiele nowych obowiązków; mając na uwadze, że większy zakres odpowiedzialności wymaga większej przejrzystości, demokratycznej kontroli i rozliczalności, aby utrzymać wiarygodność i legitymację UE w oczach obywateli;
- O. mając na uwadze, że w wyroku w sprawie De Capitani przeciwko Radzie TSUE jasno stwierdził, że celem rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 jest zapewnienie społeczeństwu możliwie szerokiego prawa dostępu, więc wszelkie wyjątki stanowiące odstępstwo od tej zasady muszą być rozumiane i stosowane w sposób ścisły; mając na uwadze, że ponadto wyjaśnił, że art. 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 przewiduje m.in. wyjątek dotyczący dostępu do dokumentów ustawodawczych, jeżeli ich ujawnienie poważnie zakłóciłoby proces decyzyjny danej instytucji; mając na uwadze, że odmawiając dostępu do dokumentów na podstawie tego wyjątku, Rada musi wykazać, że ujawnienie przedmiotowych dokumentów w sposób szczególny i rzeczywisty naruszyłoby jej proces decyzyjny oraz że ryzyko takiego naruszenia było racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne;
- P. mając na uwadze, że po wydaniu przychylnego Fronteksowi wyroku w sprawie T-31/18 TSUE nakazał dwóm osobom zapłatę 23 700 EUR na rzecz Fronteksu tytułem zwrotu kosztów sądowych, którą to kwotę TSUE następnie obniżył do 10 520 EUR; mając na uwadze, że w swojej decyzji z 15 grudnia 2022 r. w sprawach połączonych 1261/2020 i 1361/2020 ⁽²⁴⁾ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził niewłaściwą administrację w niedawnych praktykach Fronteksu dotyczących dostępu do dokumentów, a w szczególności w jego odmowie komunikowania się za pośrednictwem poczty elektronicznej z osobami wnoszącymi o dostęp do dokumentów; mając na uwadze, że te praktyki polegające na powoływaniu się na przeszkody techniczne w dostępie do dokumentów i dążeniu do odzyskania od skarżących wygórowanych kosztów sądowych mają efekt mrozący dla obywateli ubiegających się o dostęp do dokumentów od Fronteksu i mogą ostatecznie przyczynić się do większej niejasności, większego braku przejrzystości, a nawet całkowitej niedostępności dokumentów dotyczących działalności Fronteksu; przypomina, że w swojej rezolucji z 21 października 2021 r. ⁽²⁵⁾ i w sprawozdaniu grupy roboczej ds. kontroli Fronteksu Parlament wezwał Frontex do powstrzymania się od prób odzyskiwania (nadmiernie wysokich) kosztów prawników zewnętrznych od wnioskodawców w sprawach sądowych o dostęp do informacji;

⁽²⁰⁾ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, „Sprawozdanie roczne za 2021 r.”, 18 maja 2022 r., s. 31.

⁽²¹⁾ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, „Decyzja w sprawie odmowy udzielenia przez Radę Unii Europejskiej pełnego publicznego dostępu do dokumentów związanych z negocjacjami w sprawie projektu aktu o rynkach cyfrowych”, 27 czerwca 2022 r.

⁽²²⁾ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, „Sprawozdanie roczne za 2021 r.”, 18 maja 2022 r.

⁽²³⁾ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, „Decyzja w sprawie odmowy udzielenia przez Radę Unii Europejskiej pełnego publicznego dostępu do dokumentów związanych z negocjacjami w sprawie projektu aktu o rynkach cyfrowych”, 27 czerwca 2022 r.

⁽²⁴⁾ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, „Decyzja w sprawie kwestii dotyczących sposobu komunikowania się Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) z obywatelami w związku z jej portalem dostępu do dokumentów”, 15 grudnia 2022 r.

⁽²⁵⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 października 2021 r. zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutarium z wykonania budżetu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej za rok budżetowy 2019 (Dz.U. L 47 z 25.2.2022, s. 11).

Rozwój sytuacji w ostatnim okresie

1. podkreśla, że instytucje UE są zobowiązane do wdrożenia art. 15 ust. 3 TFUE zgodnie z zasadami demokratycznymi, w szczególności z zasadami określonymi w art. 10 ust. 3 TUE i art. 42 Karty; przypomina, że zgodnie z art. 10 ust. 3 TUE „każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii”, co oznacza, że decyzje muszą być podejmowane z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli; podkreśla, że przejrzystość i jak najszerszy publiczny dostęp do dokumentów mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia rozliczalności i demokratycznej kontroli instytucji UE oraz że zaufanie obywateli do UE zależy bezpośrednio od przejrzystości;
2. odnotowuje, że Komisja otrzymuje największą liczbę wniosków wstępnych o dostęp do dokumentów (7 445 in 2019 r., 8 001 in 2020 r., 8 420 w 2021 r.), następną w kolejności jest Rada (2 567 in 2019 r., 2 321 in 2020 r., 2 083 w 2021 r.), a za nią Parlament (645 in 2019 r., 442 in 2020 r., 499 w 2021 r.); przyznaje, że wskaźnik odpowiedzi instytucji jest ogólnie dość pozytywny (w 2019 r. wyniósł on 78 % dla Komisji, 74,7 % dla Rady i 93 % dla Parlamentu; w 2020 r. – 81 % dla Komisji, 84,1 % dla Rady i 93 % dla Parlamentu; i 2021 r. – 73,7 % dla Komisji, 83,3 % dla Rady i 95 % dla Parlamentu); podkreśla jednak, że regularne opóźnienia i bezpodstawne odmowy, nawet częściowe, ujawnienia dokumentów podważają prawo obywateli do kontroli instytucji UE; wzywa instytucje, organy, urzędy i agencje UE do przedstawienia statystyk dotyczących opóźnień w odpowiedzi na wnioski o udzielenie dostępu; podkreśla, że w przypadku Komisji przeglądy wstępnych decyzji opóźniają się w 85 % przypadków⁽²⁶⁾;
3. zwraca uwagę na częste wykorzystywanie wyjątków z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, aby odmówić udzielenia pełnego dostępu do dokumentów; przypomina, że instytucja, organ lub agencja odmawiająca dostępu do dokumentów i powołująca się na jeden z wyjątków musi dokonać obiektywnej i indywidualnej oceny oraz wykazać, że zagrożenie chronionego interesu jest uzasadnione i przewidywalne, a nie wyłącznie hipotetyczne, oraz musi należycie uzasadnić, w jaki sposób dostęp do danego dokumentu może konkretnie i skutecznie naruszyć chroniony interes⁽²⁷⁾; wzywa instytucje, organy, urzędy i agencje UE do włączenia tych ocen do swoich praktyk w zakresie zapewniania dostępu do dokumentów; podkreśla, że możliwe jest ujawnienie niektórych fragmentów dokumentu, jeżeli pozostałe fragmenty wymagają ochrony, biorąc pod uwagę nadrzędny interes publiczny przemawiający za ujawnieniem, w tym potrzebę zapewnienia dobrego zarządzania, efektywności i rozliczalności wobec obywateli, a także większego zaangażowania obywateli w proces decyzyjny; zwraca uwagę na orzecznictwo TSUE⁽²⁸⁾ uznające prawo obywateli do dostępu do dokumentów grup roboczych Rady działających w kontekście procesu legislacyjnego; zauważa jednak, że aby uzyskać dostęp, należy o niego wystąpić⁽²⁹⁾; zauważa zaniepokojeniem, że powszechnym problemem, z którym borykają się osoby wnioskujące o dostęp do dokumentów, jest odmowa dostępu przez instytucje, organy lub agencje uzasadniona nieistotnymi argumentami oraz niespójności w rozpatrywaniu podobnych wniosków o dostęp do dokumentów; wzywa instytucje UE do opracowania najlepszych praktyk umożliwiających jednolite stosowanie i interpretację przepisów rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 oraz odpowiedniego orzecznictwa TSUE; ponadto wzywa agencje UE do zastosowania postanowień rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w swoich politykach dostępu do dokumentów⁽³⁰⁾;
4. przypomina, że według Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ograniczenia dostępu do dokumentów, w szczególności ustawodawczych, powinny być wyjątkiem i mieć miejsce tylko wtedy, kiedy jest to bezwzględnie konieczne; przypomina ponadto, że jakakolwiek decyzja o odmowie publicznego dostępu do dokumentów musi opierać się na precyzyjnie i ściśle określonych odstępstwach prawnych, uzupełnionych o przemyślane i konkretne uzasadnienie, aby obywatele mogli zrozumieć podstawy odmowy dostępu oraz skutecznie stosować dostępne środki ochrony prawnej; uważa, że bardziej proaktywne podejście pomogłoby zapewnić rzeczywistą przejrzystość i zapobiec kosztownym i uciążliwym sporom prawnym między obywatelami a instytucjami;
5. ubolewa, że dostęp do porad udzielanych przez odpowiednie służby prawne poszczególnych instytucji, organów, urzędów i agencji UE jest zbyt ograniczony; podkreśla, że ochrona interesów instytucji, organów, urzędów i agencji podczas zasięgania porady prawnej oraz przy otrzymywaniu szczerych, obiektywnych i kompleksowych porad przez ograniczenie publicznego dostępu może być zapewniona tylko wtedy, gdy ryzyko zaszkodzeniu procesowi decyzyjnemu jest racjonalnie przewidywalne, a nie wyłącznie hipotetyczne, oraz gdy doradztwo prawne obejmuje kwestie o szczególnie delikatnym charakterze; przyjmuje do wiadomości orzeczenie TSUE⁽³¹⁾, w którym stwierdzono, że rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 nakłada co do zasady obowiązek ujawniania opinii służby prawnej Rady dotyczących procesu legislacyjnego; zauważa, że według TSUE jedyną możliwą podstawą odmowy ze względu na ochronę opinii prawnej udzielonej w kontekście procesu legislacyjnego jest sytuacja, w której treść opinii ma szczególnie delikatny charakter lub szczególnie szeroki zakres wykraczający poza kontekst procesu legislacyjnego; powtarza opinię TSUE, że w takich sytuacjach dana instytucja jest zobowiązana do szczegółowego przedstawienia powodów odmowy;

⁽²⁶⁾ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, „Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca się do Komisji o pilne rozwiązanie problemu systemowych opóźnień w rozpatrywaniu wniosków o publiczny dostęp do dokumentów”, 28 marca 2023 r.

⁽²⁷⁾ 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, EU:C:2008:374.

⁽²⁸⁾ Wyrok w sprawie De Capitani przeciwko Radzie.

⁽²⁹⁾ Wyrok w sprawie De Capitani przeciwko Radzie.

⁽³⁰⁾ Becker, M., „The European Commission Deletes Mass Amounts of Emails and Doesn't Archive Chats” [Komisja Europejska usuwa ogromne ilości emaili i nie archiwizuje czatów], *Der Spiegel*, 12 listopada 2021 r.

⁽³¹⁾ Wyrok TSUE z 21 kwietnia 2021 r. w sprawie Laurent Pech przeciwko Radzie Unii Europejskiej, T-252/19, EU:C:2021:203.

6. zauważa z dużym 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 przez Komisję szczepionek przeciwko COVID-19 Komisja odmówiła uznania, że takie wiadomości testowe wchodzą w zakres definicji „dokumentu” zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001; zauważa, że nawet jeśli Komisja musiałaby rejestrować i wyszukiwać takie wiadomości tekstowe, to i tak mogłaby podjąć decyzję o nieudzielaniu pełnego publicznego do nich dostępu, jeżeli miałyby zastosowanie wyjątki wymienione w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001, takie jak interesy handlowe; przypomina, że rejestracja dokumentu jest konsekwencją, a nie warunkiem, jego istnienia; odnotowuje decyzję Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzającą niewłaściwe administrowanie przez Komisję w tej sprawie⁽³²⁾; jest zaniepokojony faktem, że Komisja nie zastosowała się do wydanego w następstwie dochodzenia zalecenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, aby ponownie wyszukać odpowiednie wiadomości tekstowe; wzywa Komisję do niezwłocznego przeprowadzenia pełnego wyszukiwania; wyraża głębokie zaniepokojenie spowodowanym przez tę sytuację rosnącym dystansem między obywatelami a instytucjami UE;
7. wyraża ubolewanie, że wewnętrzna polityka Komisji nie przewiduje rejestrowania wiadomości tekstowych, co jest uzasadniane tym, że są one „dokumentami krótkotrwałymi” ze względu na swój charakter i „nie mają zawierać ważnych informacji dotyczących polityki, działalności i decyzji Komisji”; zwraca jednak uwagę, że w praktyce wiadomości tekstowe są wykorzystywane do tego celu; wzywa Komisję do dostosowania wewnętrznych wytycznych dotyczących rejestracji dokumentów do rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 i do rejestrowania wiadomości tekstowych dotyczących jej polityki, działalności i decyzji; zauważa z zainteresowaniem, że w kilku państwach członkowskich powszechną praktyką instytucji publicznych stało się archiwizowanie wiadomości tekstowych dotyczących polityk, działań i decyzji, co podlega przepisom o dostępie do dokumentów;
8. zauważa, że Komisja usuwa dokumenty, w tym protokoły zamkniętych posiedzeń, sprawozdania i dokumenty wewnętrzne; wyraża zaniepokojenie, że praktyka ta doprowadziła do zniknięcia ważnej korespondencji mającej znaczenie dla decyzji politycznych; wzywa Komisję, aby zapewniła systematyczną rejestrację i domyślną archiwizację korespondencji nieprywatnej związanej z kluczowymi decyzjami politycznymi;
9. ubolewa nad trudnościami Parlamentu w uzyskaniu od Komisji pełnych i szczegółowych informacji na temat wdrażania i egzekwowania prawa UE; ubolewa nad brakiem proaktywnie publikowanych przeglądów aktualnych informacji na temat najnowszych postępowań we wszystkich konkretnych postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, zwłaszcza tych, w których postępowanie toczy się od dłuższego czasu, a także z powodu braku informacji na temat programu EU Pilot, nieformalnego dialogu między Komisją a państwami członkowskimi na temat stosowania prawa UE poprzedzającego ewentualne naruszenie; uważa, że utrudnia to kontrolę parlamentarną i publiczną; wzywa instytucje UE do przestrzegania zasady lojalnej współpracy i proaktywnego publikowania tych informacji;
10. ubolewa, że Komisja nie publikuje proaktywnie statystyk wskazujących na skuteczność strategii politycznych UE, w szczególności tych dotyczących wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, co w dużej mierze utrudnia publiczną kontrolę nad strategiami politycznymi, mającymi istotny wpływ na prawa podstawowe; wzywa Komisję do proaktywnego publikowania takich statystyk, aby wykazać, że polityki są konieczne i proporcjonalne do osiągnięcia ich celów;
11. stwierdza z ubolewaniem, że oficjalne dokumenty są często nadmiernie utajniane przez instytucje UE; przypomina swoje stanowisko z poprzednich sprawozdań w sprawie dostępu do dokumentów dotyczące potrzeby ustanowienia jasnych i jednolitych zasad utajniania i odtajniania dokumentów oraz powołania niezależnego organu UE nadzorującego egzekwowanie tych przepisów; ubolewa nad brakiem poważnych działań następczych ze strony Komisji i Rady;
12. podkreśla, że umowy międzynarodowe mają moc wiążącą i wpływ na prawodawstwo UE oraz podkreśla, że negocjacje muszą być przejrzyste dla Parlamentu w trakcie całego procesu, w tym poprzez zapewnienie posłom do PE dostępu do odpowiednich dokumentów; przypomina, że zgodnie z art. 218 TFUE Parlament Europejski „jest natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury”;
13. przyjmuje do wiadomości, że w 2021 r. Rada z ogólnej liczby 3 586 dokumentów dodanych do rejestru nadała 1 327 dokumentom ustawodawczym klauzulę „LIMITE” i że 839 z nich zostało następnie upublicznionych na podstawie wniosków⁽³³⁾; podkreśla, że nadmierne stosowanie klauzuli „LIMITE” poważnie utrudnia i opóźnia dostęp obywateli do dokumentów; wzywa Radę, aby dokonała przeglądu swoich wytycznych dotyczących nadawania dokumentom klauzuli „LIMITE” w celu zapewnienia proaktywnej domyślnej publikacji i stosowania klauzuli „LIMITE” tylko w należycie uzasadnionych, wyjątkowych przypadkach oraz aby regularnie przeprowadzała przegląd tego ograniczenia; ubolewa, że Rada zamieszcza dostępne informacje o dokumentach ustawodawczych w rejestrze, który jest niekompletny i mało przyjazny dla użytkownika;

⁽³²⁾ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, „Decyzja w sprawie odmowy przez Komisję Europejską publicznego dostępu do wiadomości tekstowych wymienianych między przewodniczącą Komisji a dyrektorem generalnym koncernu farmaceutycznego na temat zakupu szczepionek przeciwko COVID-19”, 16 września 2021 r.

⁽³³⁾ Projekt dwudziestego rocznego sprawozdania Rady z wykonania rozporządzenia (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.

14. wyraża zaniepokojenie trudnościami w dostępie do dokumentów niektórych agencji UE, co uniemożliwia obywatelom i posłom do PE przeprowadzenie ich skutecznej kontroli; uważa, że ujawnienie spotkań i kontaktów między agencjami UE a stronami trzecimi jest konieczne dla większej przejrzystości;

15. odnotowuje utworzenie przez Frontex rejestru dokumentów na specjalnej stronie internetowej, a także fakt, że w pierwszym roku od jego uruchomienia w marcu 2022 r. Frontex zamieścił w rejestrze prawie 2 000 dokumentów; zauważa jednak, że rejestr zawiera bardzo niewiele dokumentów związanych z realizacją wspólnych operacji, które są podstawową działalnością agencji; podkreśla, że publiczny dostęp do dokumentów Fronteksu jest niezbędny dla zrozumienia pracy agencji, i ubolewa, że w 2020 r. w odpowiedzi na mniej niż 5 % wniosków o publiczny dostęp do dokumentów udzielono pełnego dostępu, co uniemożliwia skuteczną kontrolę publiczną; 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;

16. wyraża głębokie zaniepokojenie długim opóźnieniem w udzieleniu dostępu posłom do PE do sprawozdania Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) na temat uchybień kilku pracowników Fronteksu, w tym kadry kierowniczej wyższego szczebla, w związku z jego działalnością operacyjną; wyraża zaniepokojenie faktem, że zarówno zarząd Fronteksu, jak i OLAF nie zdołały ustalić, kto odpowiada za to sprawozdanie i procesy decyzyjne dotyczące jego udostępnienia po złożeniu wniosków przez posłów do PE i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich; podkreśla, że decyzja o nieudostępnieniu sprawozdania OLAF-u niezwłocznie wszystkim posłom do PE mogła być sprzeczna z potrzebą demokratycznej kontroli nad agencją; domaga się, aby ustalenia zawarte w przyszłych sprawozdaniach OLAF-u na temat Fronteksu były podawane do wiadomości publicznej, i wzywa do natychmiastowego udostępnienia posłom do PE tych dodatkowych sprawozdań, gdy zostaną one ukończone, aby zagwarantować ich kontrolę nad agencją;

17. **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 i dostępu do dokumentów w zapobieganiu korupcji, jej zwalczaniu i zapewnianiu rozliczalności osób sprawujących funkcje publiczne; zauważa, że wysoki poziom przejrzystości, obejmujący dostęp do dokumentów, ułatwia śledzenie działań związanych z procesem decyzyjnym i może pomóc w ujawnianiu działań przestępczych; przypomina o zaleceniach zawartych w swoich rezolucjach z 15 grudnia 2022 r. i 16 lutego 2023 r. i wzywa do ich szybkiego i pełnego wdrożenia;

18. wyraża zadowolenie, że Komisji Specjalnej ds. Obcych Ingerencji we Wszystkie Procesy Demokratyczne w Unii Europejskiej, w tym Dezinformacji, oraz ds. Wzmocnienia Uczciwości, Przejrzystości i Rozliczalności w Parlamencie Europejskim (INGE 2) powierzono zadanie zidentyfikowania potencjalnych braków w przepisach obowiązujących w Parlamencie i przedstawienia propozycji reform, mających na celu zwiększenie zaufania publicznego do Parlamentu, przy jednoczesnej ochronie prawa posłów do PE do swobodnego wykonywania mandatu; wzywa do szybkiego wdrożenia ostatecznych zaleceń INGE 2; ponownie wzywa do wprowadzenia obowiązkowego wymogu upubliczniania przez wszystkich posłów do Parlamentu Europejskiego, akredytowanych asystentów parlamentarnych i pracowników Parlamentu Europejskiego wszystkich zaplanowanych spotkań z osobami spoza Parlamentu, jeżeli spotkania te dotyczą sprawozdania, sprawozdania z własnej inicjatywy lub rezolucji Parlamentu Europejskiego;

19. apeluje o większą przejrzystość krajowych wniosków o finansowanie unijne, a także komunikacji między Komisją a państwami członkowskimi oraz wykorzystywania środków unijnych;

20. głęboko ubolewa, że nadal niedostępny jest pełny, publiczny przegląd finansowania unijnego dla państw niebędących członkami UE mającego na celu ułatwienie współpracy w kwestiach migracji; wzywa Komisję do zapewnienia pełnej przejrzystości, między innymi przez wprowadzenie klarownego przeglądu wszystkich instrumentów w ramach budżetu UE wykorzystywanych do finansowania współpracy z państwami nienależącymi do UE w dziedzinie zarządzania migracjami, w tym informacji o kwocie, celu i źródle finansowania, a także szczegółowych informacji o wszelkich innych potencjalnych środkach wsparcia przekazywanych przez agencje UE, takie jak Frontex, aby zapewnić Parlamentowi i społeczeństwu możliwość sprawowania kontroli nad wykonaniem budżetu UE; wzywa Komisję, by opracowała i wdrożyła precyzyjną metodykę śledzenia 10 % wydatków przeznaczonych na migrację i przymusowe wysiedlenia, aby skutecznie zapewnić odpowiednią przejrzystość i rozliczalność tych wydatków, zgodnie z wymogami rozporządzenia (UE) 2021/947 ⁽³⁴⁾;

21. wyraża uznanie dla TSUE za transmitowanie na żywo na swojej stronie internetowej ogłoszenia wyroków i odczytywanie opinii rzeczników generalnych, co umożliwia obywatelom śledzenie rozpraw w takich samych warunkach, jakby byli tam fizycznie obecni; wzywa TSUE, aby również transmitował na żywo wszystkie rozprawy;

⁽³⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z dnia 9 czerwca 2021 r. ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, zmieniające i uchylające decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 466/2014/UE oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 (Dz.U. L 209 z 14.6.2021, s. 1).

22. podkreśla znaczenie zwiększenia przejrzystości decyzji podejmowanych w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; ubolewa z powodu braku przejrzystości procedur wezwania do usunięcia uchybienia i postępowań w sprawie uchybienia wszczynanych przeciwko państwom członkowskim; wzywa Komisję, aby zapewniła zgodność z art. 218 TFUE i udostępniła publicznie odpowiednie dokumenty, takie jak dokumenty przesyłane państwom członkowskim w związku z postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego;

Stan prac legislacyjnych

23. przypomina, że w związku z wejściem w życie TUE i TFUE prawo dostępu do dokumentów dotyczy wszystkich instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE ⁽³⁵⁾; 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 ⁽³⁶⁾; podkreśla potrzebę skodyfikowania orzecznictwa, dalszego wzmocnienia przejrzystości i zapewnienia rozliczalności w UE;

24. 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

25. 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 dotyczyć kluczowych kwestii, takich jak rozszerzenie zakresu rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 na wszystkie instytucje, organy, urzędy i agencje UE, zakres podstaw odmowy, definicja „dokumentu”, test interesu publicznego, przejrzystość procesu legislacyjnego, sprzeciw wobec wyłączeń grupowych, a także włączenie orzecznictwa TSUE i ETPC oraz uwzględnienie rozwoju technologicznego; wzywa instytucje UE do konstruktywnej pracy, której ostatecznym celem jest zapewnienie obywatelom UE możliwości pełnego korzystania z prawa dostępu do dokumentów, aby mogli pełnić rolę kontrolną wobec instytucji, organów, urzędów i agencji UE;

26. ubolewa, że Parlament wielokrotnie odmawiał publicznego dostępu do dokumentów, nawet po tym, jak Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich sklasyfikował tę praktykę jako niewłaściwe administrowanie, i wzywa Parlament do dawania dobrego przykładu; wzywa do większej przejrzystości, również przez lepszy dostęp do dokumentów, by umożliwić kontrolę publiczną;

27. w kontekście ostatnich skandali podkreśla ryzyko związane z posiedzeniami przy drzwiach zamkniętych; głęboko ubolewa, że Komisja, Rada i agencje UE zbyt często nalegają, by prowadzić obrady przy drzwiach zamkniętych bez odpowiedniego uzasadnienia; uważa, że wnioski o posiedzenia przy drzwiach zamkniętych należy odpowiednio oceniać; domaga się opracowania jasnych kryteriów i przepisów odnoszących się do wniosków dotyczących posiedzeń przy drzwiach zamkniętych w instytucjach UE;

28. wzywa Komisję do większej przejrzystości w odniesieniu do umów z osobami trzecimi; wzywa Komisję, by wykazała się większą, niż ma to obecnie miejsce, inicjatywą w publikowaniu jak najobszerniejszych informacji na temat procedur przetargowych;

⁽³⁵⁾ Art. 15 ust. 3 TFUE.

⁽³⁶⁾ Zob. np. wyrok TSUE z 18 lipca 2017 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Patrickowi Breyerowi, C-213/15 P, ECLI EU:C:2017:563; wyrok TSUE z 1 września 2021 r. w sprawie Andrea Homoki przeciwko Komisji Europejskiej, T-517/19, ECLI EU:T:2021:529; oraz wyrok z 21 kwietnia 2021 r. w sprawie Laurent Pech przeciwko Radzie Unii Europejskiej, T-252/19, ECLI EU:C:2021:203.

29. 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⁽³⁷⁾; 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 pozostałych instytucji, organów, urzędów i agencji UE, by również zgodziły się z tym stwierdzeniem, odpowiednio stosowały się do zaleceń Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i upubliczniały swoje działania następcze; wzywa pozostałe instytucje, organy, urzędy i agencje UE do szerokiego rozumienia pojęcia „dokument”, które ma szczególne znaczenie w społeczeństwie informacyjnym i w kontekście nowych form komunikacji wykorzystywanych do omawiania spraw związanych z polityką, działalnością i decyzjami;

30. z zadowoleniem przyjmuje wytyczne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla administracji UE z 2021 r. dotyczące strategii politycznych i praktyk służących realizacji prawa do publicznego dostępu do dokumentów w celu usprawnienia procedur wewnętrznych, aby proces ten był łatwy i otwarty dla obywateli, jak np. informowanie społeczeństwa o tym, jak złożyć wniosek o publiczny dostęp do dokumentów, o procedurze, jaką stosują instytucje przy rozpatrywaniu wniosków, oraz o środkach odwoławczych⁽³⁸⁾; wzywa instytucje, organy i agencje UE do wykorzystania tych wytycznych jako podstawy ich procedur dostępu do dokumentów;

31. zachęca instytucje, organy, urzędy i agencje UE, by umieszczały na swoich stronach internetowych porady dotyczące tego, jakie elementy powinien zawierać wniosek o udostępnienie dokumentów zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001, co pozwoli usprawnić rozpatrywanie takich wniosków;

32. podkreśla, że przejrzystość i pełny dostęp do dokumentów, będących w posiadaniu instytucji, muszą być regułą oraz że wyjątki od tej reguły muszą być interpretowane ściśle, z uwzględnieniem nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem; wzywa wszystkie instytucje, organy, urzędy i agencje UE, aby proaktywnie publikowały dokumenty na swoich stronach internetowych i ułatwiały obywatelom wyszukiwanie tych dokumentów w celu umożliwienia kontroli publicznej; podkreśla, że brak wiedzy na temat tego, czy dokumenty faktycznie istnieją, może utrudniać obywatelom korzystanie z przysługującego im prawa do występowania o ich udostępnienie; 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 i Karty, a także podstawowym wymogiem demokratycznej kontroli i samej demokracji; podkreśla, że według TSUE⁽³⁹⁾ obywatele muszą mieć również możliwość szczegółowego śledzenia procesu podejmowania decyzji w organach przygotowawczych uczestniczących w procedurach ustawodawczych oraz muszą mieć dostęp do wszystkich istotnych informacji; wzywa instytucje, organy i agencje UE do prowadzenia polityki „domyślnej przejrzystości” i do proaktywnego publikowania – w rozsądnym terminie, w sposób przystępny i przyjazny dla użytkownika – dokumentów związanych z aktami ustawodawczymi, w tym dokumentów stanowiących część procedur ustawodawczych lub z nimi związanych, a także do publikowania skarg na odmowę udzielenia dostępu; uważa, że dokumenty z rozmów trójstronnych, takie jak porządki dzienne, podsumowania wniosków, protokoły i ogólne podejścia Rady, dotyczą procedur ustawodawczych i powinny być traktowane jako dokumenty ustawodawcze; wzywa instytucje UE do pełnego zastosowania się do wyroku TSUE w sprawie T-540/15⁽⁴⁰⁾, dotyczącej dostępu do dokumentów z rozmów trójstronnych; wzywa instytucje UE, a w szczególności Radę, by udoskonalili swoje zasady i procedury dotyczące przejrzystości legislacyjnej, w tym dostępności i klasyfikacji dokumentów ustawodawczych; ponownie wzywa Frontex do natychmiastowego zaprzestania praktyki żądania od wnioskodawców pokrycia kosztów prawników zewnętrznych w sprawach sądowych związanych z wnioskami o dostęp do informacji⁽⁴¹⁾;

33. z zadowoleniem przyjmuje nowe kroki w zakresie przejrzystości podjęte przez Radę w 2020 r., zgodnie z propozycjami przedstawionymi przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w jego dochodzeniach w sprawie przejrzystości ustawodawczej w Radzie i przejrzystości rozmów trójstronnych⁽⁴²⁾, w celu rozszerzenia proaktywnego ujawniania dokumentów ustawodawczych, w tym sprawozdań z postępu negocjacji w sprawie projektów ustaw i mandatów Rady do negocjacji z Parlamentem Europejskim, a także zapewnienia ograniczonego stosowania klauzuli „LIMITE” do takich dokumentów, w tym ograniczenia zarówno liczby dokumentów opatrzonych tą klauzulą, jak i jej okresu obowiązywania; wyraża ubolewanie, że prezydencje nadal różnie podchodzą do praktyk proaktywnego publikowania dokumentów; podkreśla, że systematyczne publikowanie upoważnienia do rozpoczęcia negocjacji trójstronnych i ostatecznego stanowiska Rady zatwierdzającego wynik negocjacji stanowi absolutne minimum oraz że wzorem przejrzystości działań Parlamentu w negocjacjach ustawodawczych Rada również powinna systematycznie rejestrować tożsamość państw członkowskich wyrażających swoje stanowiska w Radzie; wzywa do ustanowienia stałych wiążących wytycznych dla wszystkich prezydencji w oparciu o inicjatywę prezydencji fińskiej;

⁽³⁷⁾ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich „Nota końcowa w sprawie inicjatywy strategicznej dotyczącej sposobu rejestrowania przez instytucje, organy, urzędy i agencje UE wiadomości tekstowych i wiadomości natychmiastowych wysyłanych/otrzymywanych przez pracowników w ramach ich obowiązków służbowych”, 13 lipca 2022 r.

⁽³⁸⁾ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich „Krótki przewodnik dla administracji UE na temat polityk i praktyk mających na celu zapewnienie skuteczności prawa publicznego dostępu do dokumentów”, 27 października 2021 r.

⁽³⁹⁾ Wyrok w sprawie De Capitani przeciwko Radzie.

⁽⁴⁰⁾ Wyrok TSUE z 22 marca 2018 r. w sprawie Emilio De Capitani przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, T-540/15, EU:T:2018:167.

⁽⁴¹⁾ Decyzja Parlamentu Europejskiego (UE, Euratom) 2021/1613 z 28 kwietnia 2021 r. w sprawie absolutorium z wykonania budżetu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej za rok budżetowy 2019 (Dz.U. L 340 z 24.9.2021, s. 324).

⁽⁴²⁾ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, „Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich z zadowoleniem przyjmuje działania mające na celu zwiększenie dostępności prawa UE dla obywateli”, 16 lipca 2020 r.

34. wzywa Radę do proaktywnego publikowania informacji o kontaktach z lobbystami; wzywa Radę do wznowienia dialogu z państwami członkowskimi i Sekretariatem Generalnym na temat środków mających na celu poprawę spójności, standaryzacji i jasności zarządzania dokumentami w całej Radzie; podkreśla, że Rada powinna publikować dokumenty w odpowiednim czasie;

35. 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 zalecenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z ostatnich lat ⁽⁴³⁾;

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

37. ponawia pilny apel do instytucji UE, by – w celu zapewnienia większej przejrzystości – przyspieszyły prace nad utworzeniem specjalnej i przyjaznej dla użytkownika wspólnej bazy danych przedstawiającej stan prac legislacyjnych (Wspólna Baza Danych na temat Prac Ustawodawczych), zgodnie z postanowieniami Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. ⁽⁴⁴⁾; podkreśla, że dokumenty podawane do wiadomości publicznej powinny być publikowane w formacie umożliwiającym ich przeszukiwanie i odczyt maszynowy;

38. wzywa wszystkie instytucje UE, by zapewniały systematyczne udostępnianie dokumentów w otwartym i przyjaznym dla czytelnika formacie nadającym się do odczytu maszynowego, co ma szczególne znaczenie dla danych liczbowych lub finansowych, oraz by zapewniły taki sam format dokumentów opublikowanych w przeszłości; wzywa do zmiany art. 122 ust. 3 Regulaminu w celu zapewnienia, by dokumenty dostępne były w otwartym i nadającym się do odczytu maszynowego formacie; zachęca wszystkie instytucje UE, aby rozważyły zwiększenie liczby i poszerzenie kategorii dokumentów, które udostępniane są bezpośrednio w ich rejestrach publicznych, oraz aby poprawiły możliwości wyszukiwania i uzyskiwania dostępu do dokumentów na swoich stronach internetowych; jest zdania, że kategorie dokumentów, które muszą być bezpośrednio udostępniane w publicznym rejestrze Parlamentu, powinny obejmować przygotowawcze dokumenty ustawodawcze – niezależnie od tego, czy zostały sporządzone przez Parlament samodzielnie, czy wspólnie z pozostałymi instytucjami – takie jak dokumenty polityczne i techniczne z rozmów trójstronnych, w tym wszystkie wersje wspólnego dokumentu wielokolumnowego, o którym mowa w Kodeksie postępowania w negocjacjach w kontekście zwykłej procedury ustawodawczej, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 oraz w orzecznictwie Sądu i Trybunału Sprawiedliwości;

39. uważa, że obecny system informowania na temat historii głosowania posłów do PE, w postaci plików PDF na stronie internetowej Parlamentu obejmujących setki głosowań, nie jest przyjazny dla użytkownika i nie przyczynia się do przejrzystości; wzywa Prezydium Parlamentu do opracowania systemu przyjaznego dla użytkownika, w którym przy każdym głosowaniu imiennym widoczny będzie jednocześnie tekst poddawany pod głosowanie oraz wyniki głosowania dla każdej grupy i wszystkich posłów; wzywa ponadto, aby udostępniano, w formatach nadających się do odczytu maszynowego, wyniki głosowań imiennych, dane dotyczące obecności posłów do PE oraz teksty poddawane pod głosowanie;

40. przypomina, że wniosek o dostęp do dokumentu musi zostać rozpatrzony niezwłocznie ⁽⁴⁵⁾; z wielkim zaniepokojeniem zauważa, 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; wzywa instytucje, organy i agencje UE do zapewnienia przestrzegania terminów, do uzyskania większej ilości danych na temat przestrzegania przez nie terminów oraz do przedstawienia wnioskodawcom wyjaśnień dotyczących przyczyn opóźnień; ponadto wzywa Komisję do podjęcia działań mających na celu wymuszenie przestrzegania terminów przez inne instytucje UE; podkreśla, że proaktywne publikowanie dokumentów w rejestrze jest najlepszym rozwiązaniem pozwalającym na zmniejszenie ilości wniosków o dostęp do dokumentów i uniknięcie opóźnień;

⁽⁴³⁾ Zob. np. decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie 2142/2018/EWM dotycząca odmowy Komisji Europejskiej udzielenia dostępu do stanowisk państw członkowskich w sprawie wytycznych dotyczących oceny związanych z pestycydami zagrożeń dla pszczół; wyrok TSUE z 14 września 2022 r. w sprawie Pollinis France przeciwko Komisji Europejskiej, sprawy połączone T-371/20 i T-554/20, ECLI EU:T:2022:556 oraz wyrok TSUE z 22 marca 2018 r. w sprawie Emilio De Capitani przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, T-540/15, ECLI EU:T:2018:167.

⁽⁴⁴⁾ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1).

⁽⁴⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001, art. 7.

41. podkreśla, że pandemia i dostosowanie metod pracy instytucji mogły spowolnić rozpatrywanie wniosków o dostęp do dokumentów; zwraca uwagę, że niezbędne jest, by instytucje wprowadziły mechanizmy zapewniające utrzymanie najwyższego poziomu przejrzystości i dostępu do dokumentów nawet w czasach kryzysu;

42. zauważa z zaniepokojeniem, że obecnie obywatele mogą kwestionować odmowę udzielenia dostępu do dokumentów lub brak terminowej odpowiedzi, gdy terminy nie są dotrzymane, jedynie składając skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, którego zalecenia niestety nie są prawnie wiążące, lub wszczynając postępowanie sądowe przeciwko instytucji przed TSUE, co pociąga za sobą niezwykle długi i kosztowny proces o niepewnych wynikach i stwarza nadmierne obciążenie zniechęcające obywateli, którzy pragną zaskarżyć decyzję o odmowie (częściowego) dostępu; podkreśla, że w praktyce oznacza to, że nie istnieje żaden skuteczny środek odwoławczy przeciwko decyzji odmownej w odpowiedzi na wniosek o dostęp do dokumentów; wzywa jednak instytucje UE, by podjęły pełne i szybkie działania następcze w związku z decyzjami i zaleceniami Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich; wzywa instytucje, organy i agencje UE do przyjęcia szybszych, bardziej dostępnych i jeszcze bardziej uproszczonych procedur rozpatrywania skarg dotyczących odmowy dostępu oraz środków zapewniających obywatelom możliwość zaskarżenia decyzji w razie potrzeby; zaleca w tym kontekście, by powołać wyższych urzędników lub niezależnych ekspertów, którzy mogliby bez zbędnej zwłoki rozpatrywać odwołania dotyczące wniosków o dostęp do dokumentów. podkreśla, że obciążanie społeczeństwa obywatelskiego bardzo wysokimi opłatami prawnymi ma negatywny wpływ na jego dostęp do wymiaru sprawiedliwości w obszarze dostępu do dokumentów, co jest prawem podstawowym określonym w art. 42 Karty, i podważa prawo społeczeństwa obywatelskiego do skutecznego środka prawnego na podstawie art. 47 Karty;

o
o o

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