PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

2007/2154(INI)

6.10.2008

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie sprawozdania rocznego w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu
(2007/2154(INI))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Marco Cappato

PR_INI

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie sprawozdania rocznego w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu
(2007/2154(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając traktat WE, a w szczególności art. 254 dotyczący obowiązku publikacji dokumentów i art. 255 ust. 2 o prawie dostępu obywateli i rezydentów UE do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji,

– uwzględniając traktat WE, a w szczególności art. 207 ust. 3 dotyczący spoczywającego na Radzie obowiązku określenia w swoim regulaminie warunków publicznego dostępu do dokumentów Rady,

– uwzględniając traktat WE, a w szczególności art. 1 (zasada jawności jako jedno z ogólnych założeń Unii), art. 6 (demokracja), art. 28 ust. 1 i art. 41 ust. 1 (zastosowanie prawa dostępu do dokumentów dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych),

– uwzględniając art. 10 i 16 traktatu o Unii Europejskiej zmienionego traktatem z Lizbony oraz art. 15 i 298 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

– uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, a w szczególności jej art. 41 (prawo do dobrej administracji) i art. 42 (prawo dostępu do dokumentów),

– 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 orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (ETS) i Sądu Pierwszej Instancji w sprawie dostępu do dokumentów, a w szczególności ostatnie orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Bavarian Lager Co. Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (*sprawa T-194/04) oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Królestwo Szwecji i Maurizio Turco przeciwko Radzie Unii Europejskiej (sprawy połączone C-39/05 P i C-52/05 P (tzw. orzeczenie ETS w sprawie Turco),

– uwzględniając działania i dokumenty sporządzone przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dostępu do dokumentów, a także przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych,

– uwzględniając porozumienie międzyinstytucjonalne zawarte w dniu 20 listopada 2002 r. między Parlamentem Europejskim a Radą, dotyczące dostępu Parlamentu Europejskiego

[1] Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43.

do newralgicznych informacji Rady z zakresu polityki bezpieczeństwa i obrony[1],

– uwzględniając wniosek Komisji z dnia 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 projekt konwencji o dostępie do dokumentów urzędowych Rady Europy,

– uwzględniając pytania ustne Parlamentu Europejskiego do Rady i Komisji w sprawie wykonania orzeczenia ETS w sprawie „Turco”,

– uwzględniając roczne sprawozdania Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego za rok 2006 w sprawie dostępu do dokumentów, a także art. 17 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, (xx),

– uwzględniając art. 45 oraz art. 97 ust. 7 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A6-0000/2008),

A. mając na uwadze, że systemy demokratyczne oparte na rządach prawa wiąże zasada publikacji przepisów obowiązujących obywateli, która zakłada zobowiązanie instytucji do jawności i przejrzystości, zwłaszcza w zakresie procesu podejmowania decyzji, co oznacza, że posiedzenia, debaty i głosowania demokratycznych organów legislacyjnych są jawne, a projekty ustaw i odnośne dokumenty są publicznie dostępne,

B. mając na uwadze, że aby zapewnić odpowiedzialność i prawowitość demokratycznego systemu prawnego, obywatele mają prawo wiedzieć:

   – jak pracują ich przedstawiciele wyłonieni w wyborach lub powołani do organów publicznych lub reprezentujący państwo członkowskie na szczeblu europejskim lub międzynarodowym (zasada odpowiedzialności),

   – jak przebiega proces podejmowania decyzji (obejmujący dokumenty, poprawki, harmonogram, uczestniczące w nim podmioty, wyniki głosowań itp.),

   – w jaki sposób rozdysponowane są publiczne pieniądze, na co są wydawane i z jakim skutkiem (zasada identyfikowalności środków),

C. mając na uwadze, że wspólnota międzynarodowa i Unia Europejska, w oparciu o doświadczenia państw członkowskich, doszły stopniowo do uznania rzeczywistego „prawa dostępu do dokumentów” i „prawa do informacji” opartego na zasadach demokracji, jawności, przejrzystości i otwartości,

D. mając na uwadze, że dane liczbowe zawarte w rocznym sprawozdaniu dotyczącym stosowania przez instytucje rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 wskazują na to, że dokumenty udostępniano częściej (ogólny spadek liczby i odsetka decyzji odmownych), a

[1] Dz.U. C 298 z 30.11.2002, s. 1.

przyczyny odmowy dostępu są różne w poszczególnych instytucjach (pierwszą przyczyną jest ochrona procesu podejmowania decyzji) oraz że – w odniesieniu do dokumentów o newralgicznym znaczeniu – Komisja i Parlament nie wprowadziły ich do swoich rejestrów, podczas gdy Rada wprowadziła 79 takich dokumentów na 409 pozycji w swoim rejestrze; mając na uwadze, że z analizy ilościowej jasno wynika, że niektóre przepisy tego rozporządzenia są różnie interpretowane jeśli chodzi o sposób ich należytego stosowania, co było przyczyną skarg obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich i ETS,

E. mając na uwadze, że Rada nie zawsze zamieszcza w swoich dokumentach numery referencyjne procedur legislacyjnych, utrudniając powiązanie dokumentu z procedurą, co powoduje również zaszeregowanie dokumentów do niższej kategorii „dokumentów sesyjnych", które nie podlegają rejestracji, lub traktuje je jako dokumenty „dyplomatyczne", unieważniając tym samym prawo dostępu obywateli do tych dokumentów,

F. mając na uwadze, że internet stał się główną drogą wglądu obywateli do dokumentów UE, a liczba udostępnionych przez instytucje dokumentów w sieci wzrosła, co stwarza obecnie potrzebę dalszej poprawy „przyjazności dla użytkownika" europejskich instytucji i stron internetowych zawierających dokumenty, zwiększenia ich wzajemnego powiązania i utworzenia jednego portalu UE umożliwiającego dostęp do wszystkich dokumentów, procedur i instytucji UE,

G. mając na uwadze, że instytucje UE powinny obecnie podjąć dalsze działania w kierunku większej przejrzystości, jawności i demokracji poprzez przyjęcie aktu prawnego UE ustanawiającego wolność informacji, w związku ze zwróceniem uwagi społeczeństwa na szereg nieprawidłowości w zakresie stosowania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, konieczne jest przeanalizowanie i pilne wdrożenie przez instytucje ostatnich orzeczeń, uwzględniając wniosek Komisji dotyczący przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1049/2001,

1. podkreśla, że przełomowy wyrok ETS w sprawie Turco stanowi, że „*rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 nakłada, co do zasady, obowiązek ujawnienia opinii służby prawnej Rady dotyczącej procesu legislacyjnego*"[1] oraz że w wyroku tym Trybunał doszedł do następujących wniosków:

   – publiczne prawo dostępu do dokumentów instytucji wynika z demokratycznego charakteru tych instytucji, zgodnie z punktem 4 preambuły i art. 1 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001,

   – wyjątki przewidziane w rozporządzeniu (takie jak ochrona procesu podejmowania decyzji) muszą być ściśle interpretowane i wyważone względem nadrzędnego interesu publicznego, jakim jest jawność, ponieważ jest to związane z demokracją, większym udziałem obywateli w procesie podejmowania decyzji, prawowitością administrowania, skutecznością i odpowiedzialnością względem obywateli[2],

[1] Ust. 68 wyroku ETS w sprawie Turco.

[2] Dokument, do którego może mieć zastosowanie wyjątek (taki jak „opinia prawna") powinien być przeanalizowany pod względem treści, aby ocenić, które jego części obejmuje wyjątek; ryzyko związane z

– wnioski te mają nawet większą wagę w przypadku, gdy instytucje działają w zakresie swoich uprawnień prawodawczych[1],

– jawność i otwartość w odniesieniu do różnych poglądów dotyczących danego aktu (i jego legalności) „*przyczynia się do większej prawowitości instytucji w oczach europejskich obywateli i zwiększa ich zaufanie do instytucji poprzez umożliwienie jawnej debaty nad różnymi rozbieżnymi punktami widzenia”*[2]*,*

– odmowa wymaga przedstawienia przez instytucję szczegółowego uzasadnienia[3];

– wyjątek może mieć zastosowanie wyłącznie przez okres, w którym ochrona ma uzasadnienie ze względu na treść dokumentu[4];

2. podkreśla, że wyżej wymieniony wyrok ETS jeszcze bardziej umacnia w UE zasadę, która zobowiązuje demokratyczne instytucje do zapewnienia jawności ich działań, dokumentów i decyzji, co stanowi warunek ich legalności, prawowitości i odpowiedzialności, zgodnie z art. 6 traktatu WE i art. 254 i 255 traktatu WE, a w związku z tym pociąga za sobą konieczność publikowania i udostępniania dokumentów oraz ograniczenia i ścisłej interpretacji wyjątków od tej zasady;

3. pilnie wzywa wszystkie instytucje UE do stosowania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w świetlne najnowszego orzecznictwa, a w szczególności sprawy Turco, ze wszystkimi jego konsekwencjami (publikacją opinii służb prawnych, ścisłą interpretacją wyjątków, obowiązkiem przedstawienia szczegółowego uzasadnienia odmowy itp.), a także apeluje do Rady o zapewnienia jawności wszystkich dokumentów i informacji, w tym informacji o składzie osobowym delegacji państw członkowskich w Radzie, jak również o tożsamości członków grup roboczych, ponieważ wnioski ETS dotyczące faktu, że wyjątek powołujący się na ochronę procesu podejmowania decyzji jest podrzędny wobec interesu publicznego polegającego na jawności – jako że różne poglądy na akt legislacyjny wiążą się z większą prawowitością instytucji – mają zastosowanie również w tym przypadku;

4. uważa, że Parlament powinien wieść prym w UE pod względem publicznego dostępu, przejrzystości i jawności oraz że powinien wprowadzić przed wyborami parlamentarnymi w 2009 r. nadzwyczajny plan działania, mający na celu zapewnienie łatwiejszego dostępu do większej liczby informacji, zwłaszcza na stronie internetowej Parlamentu, odnośnie do:

---

ujawnieniem musi być „racjonalne, a nie czysto hipotetyczne”; równowaga między takim ryzykiem, a „interesem publicznym leżącym w udostępnieniu danego dokumentu w świetle korzyści wynikających z większej jawności, umożliwia obywatelom bliższy udział w procesie podejmowania decyzji oraz gwarantuje większą prawowitość organów administracji, a także jej większą skuteczność i odpowiedzialność wobec obywateli w demokratycznym systemie.”

[1] „*Możliwość zapoznania się obywateli z rozważaniami leżącymi u podstaw działania prawodawczego jest warunkiem wstępnym skutecznego wykonywania ich demokratycznych praw”,* ust. 46 wyroku ETS w sprawie Turco. Nadrzędny interes publiczny podkreślony w rozporządzeniu 1049/2001 oznacza „*ujawnienie dokumentów... w kontekście obrad nad inicjatywami legislacyjnymi, które zwiększa przejrzystość i jawność procesu legislacyjnego oraz umacnia demokratyczne prawo obywateli Europy*”, ust. 67 wyroku ETS w sprawie Turco.

[2] Ust. 59 wyroku ETS w sprawie Turco.

[3] Ust. 69 wyroku ETS w sprawie Turco.

[4] Ust. 70 wyroku ETS w sprawie Turco.

– działań posłów do PE, ich udziału i zaangażowania w prace Parlamentu w ogóle, względnie i procentowo, tak aby informacje te były dostępne dla obywateli również poprzez kryteria wyszukiwania[1],

– prac Parlamentu na posiedzeniach plenarnych i w komisjach: należy usprawnić obserwatorium legislacyjne poprzez zawarcie w nim odniesień i linków do wszystkich odnośnych dokumentów[2]; informacje o pracach komisji powinny być zawarte na stronie Parlamentu tak samo jak prace zgromadzenia i również powinny być zarejestrowane i dostępne dla obywateli poprzez kryteria wyszukiwania,

– dodatków poselskich i wydatków, zgodnie ze stanowiskiem zajętym przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z faktem, że prawo dostępu do informacji powinno mieć również zastosowanie do tego rodzaju danych[3];

a także wzywa państwa członkowskie, parlamenty krajowe i inne organy wyłonione w wyborach do uczynienia tego samego poprzez utworzenie rejestru prac parlamentu i posłów;

5. wzywa Komisję do zastosowania się do zalecenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (skarga 3208/2006/GG) w zakresie rejestru Komisji odnośnie do jej obowiązku „zawierania odniesień do wszystkich dokumentów w rozumieniu art. 3 lit. a), które znajdują się w jej posiadaniu w rejestrze przewidzianym na mocy art. 11 [rozporządzenia (WE) nr 1049/2001], w zakresie, w jakim nie zostało to jeszcze wykonane”;

6. uważa, że instytucje UE powinny utworzyć jeden wspólny rejestr UE/portal informacyjno-dokumentacyjny, który umożliwi obywatelom śledzenie wybranej procedury i dostęp do wszystkich odnośnych dokumentów[4]; realizacja tego przedsięwzięcia powinna przebiegać od uproszczenia i uzupełnienia rejestrów i stron internetowych instytucji, poprzez ich wzajemne powiązanie, aż po ich zintegrowanie w jeden portal UE; apeluje o utworzenie przed następną kadencją Parlamentu międzyinstytucjonalnego codziennego biuletynu zestawiającego informacje i dokumenty

[1] Dotyczy to takich informacji, jak: ile dni każdy poseł do PE był obecny w PE oraz kiedy brał udział w podpisaniu lub głosowaniu, jak głosował na posiedzeniu plenarnym i w komisji, w jakich posiedzeniach organów instytucjonalnych, posiedzeniach plenarnych lub posiedzeniach komisji lub delegacji brał udział itp.; dane te powinny być dostępne również poprzez kryteria wyszukiwania, takie jak nazwisko posła/posiedzenie plenarne/komisja/delegacja/głosowania/obecność/dzień/miesiąc/rok/kadencja/itp.; linki do tej strony powinny być dostępne ze stron internetowych posłów do PE i innych odnośnych stron; oprócz tych informacji strona internetowa posłów do PE powinna również zawierać nazwiska asystentów, informacje o sporządzonych opiniach, poprawkach do sprawozdań i innych dokumentów złożonych w komisjach lub na posiedzeniach plenarnych, uzasadnieniach do głosowania, wystąpienia audio-video itp.

[2] Procedury i dokumenty opracowywane w komisjach, takie jak: projekt sprawozdania i poprawki, opinie innych komisji, opinie służb prawnych, poprawki złożone na posiedzeniu plenarnym, wyniki głosowań, pisma międzyinstytucjonalne, w szczególności te dotyczące procedur legislacyjnych, na szczeblu komisji i zgromadzenia itp.

3 Projekt zalecenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla Parlamentu Europejskiego w skardze 3643/2005/(GK)WP.

[4] Chodzi o informacje dotyczące pierwotnych wniosków, protokołów posiedzeń, sprawozdań, poprawek, głosowań, wyników głosowań, obowiązujących dokumentów, wdrażania w państwach członkowskich, sprawozdań z oceny itp.

dotyczące prac legislacyjnych i nielegislacyjnych UE oraz porządków obrad, co planowano uczynić w ramach projektu „Przejrzystość" w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości („Trans-Jai), opartego na porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 2004 r., który niestety wciąż nie został uruchomiony;

7. wzywa instytucje UE do zapewnienia, że najpóźniej przed rozpoczęciem następnej kadencji Parlamentu:

   – wszystkie przygotowawcze dokumenty będą zawierać odniesienie do procedury legislacyjnej,

   – wszystkie porządki dzienne i dokumenty sporządzone w ramach prac Rady i organów przygotowawczych zawierać będą jasne odniesienie do dokumentów źródłowych oraz będą terminowo rejestrowane i publikowane w rejestrze Rady (w tym tzw. wewnętrzne dokumenty robocze),

   – mając na uwadze, że zasada przejrzystości jest ściśle powiązana z zasadą dobrego administrowania przyjętą przez Parlament Europejski, Radę i Komisję na mocy art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, wzywa instytucje UE do udostępnienia obywatelom w sposób jasny i przejrzysty ich schematu organizacyjnego poprzez informowanie o wynikach prac ich wewnętrznych jednostek, o wewnętrznym przepływie pracy i szacunkowych terminach rozpatrzenia spraw podlegających ich kompetencjom, do których obywatele powinni się zwrócić w celu uzyskania wsparcia, informacji lub wniesienia roszczenia;

8. wzywa instytucje do zapewnienia większej przejrzystości w odniesieniu do procedur komitologii, a także porozumień w pierwszym czytaniu negocjowanych między instytucjami w ramach procedury współdecyzji (tzw. dialogu trójstronnego), aby zagwarantować pełną zgodność porozumień międzyinstytucjonalnych z obowiązkiem publikacji, przejrzystości i jawności procedur legislacyjnych, z udziałem zgromadzenia parlamentarnego, które jest statutowo zobowiązane do jawności posiedzeń i publikacji rozpatrywanych dokumentów;

9. jest zadania, że zasada lojalnej współpracy pomiędzy instytucjami pociąga za sobą spoczywający na instytucjach – zwłaszcza w ramach pracy nad projektami legislacyjnymi lub międzynarodowymi traktatami (np. współpracy UE-USA w dziedzinie WSiSW, danych PNR i ochrony danych) lub procedur mianowania (np. mianowania dyrektora Agencji Praw Podstawowych) – obowiązek wymiany wszystkich odnośnych dokumentów i informacji, w tym również informacji newralgicznych i poufnych, a także konieczność pilnego usprawnienia obecnych rozwiązań;

10. wyraża uznanie dla pracy Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz zapewnienia większej przejrzystości w instytucjach UE oraz podziela poglądy Rzecznika i Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie równowagi między ochroną danych a prawem do prywatności objętym rozporządzeniami: (WE) nr 45/2012 i (WE) nr 1049/2001 w sprawie prawa dostępu do dokumentów; zwraca się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich o sporządzenie sprawozdania dotyczącego dostępu do dokumentów dla nowo wybranych posłów do Parlamentu, poruszającego kwestie zawarte

w niniejszym sprawozdaniu;

11. wzywa instytucje UE do pracy nad ambitnym europejskim aktem prawnym ustanawiającym wolność informacji w oparciu o proponowany obecnie przegląd rozporządzenia (WE) nr 1049/2001;

12. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji, jak również rządom i parlamentom państw członkowskich, Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Radzie Europy.