



Bruksela, dnia 19 lutego 2009 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 3/2009

Sprawozdanie ze Wspólnego Spotkania Komisji Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych państw członkowskich nt. „Postępy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”

Bruksela, 19 i 20 stycznia 2009 r.

W dniu 19 i 20 stycznia br. w Brukseli, odbyło się spotkanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego i przedstawiciele parlamentów narodowych państw członkowskich nt. „Postępy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”.

Ze strony polskiej, w spotkaniu uczestniczyli:

- delegacja Senatu RP

Senator **Jan Rulewski** – członek Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

- delegacja Sejmu RP

Poseł **Andrzej Gałazewski** – zastępca przewodniczącego Komisji ds. Unii Europejskiej

Poseł **Krzysztof Lipiec** – członek Komisji ds. Unii Europejskiej

Program spotkania obejmował następujące punkty:

1. Otwarcie spotkania i powitanie uczestników przez pana **Gérarda Deprez**, przewodniczącego Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego oraz pana **Luděka Sefziga**, przewodniczącego Komisji Spraw Europejskich czeskiego Senatu.
2. Sesja 1 - Debata w sprawie przyszłego wieloletniego programu w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.
3. Sesja 2 – Obywatelstwo europejskie i swoboda przemieszczania się obywateli europejskich i członków ich rodzin.
4. Sesja 3 – Podstawowe aspekty wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów UE.
5. Sesja 4 – Przejrzystość procesu podejmowania decyzji w UE.
6. Uwagi podsumowujące – **Nikoforos Diamandouros**, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich.
7. Wnioski i perspektywy dotyczące obszaru współpracy międzyparlamentarnej.

Ad. 1

Eurodeputowany **Gérard Deprez** rozpoczął posiedzenie od stwierdzenia, że od wejścia w życie traktatu amsterdamskiego parlamenty krajowe i Parlament Europejski spotykają się w celu omówienia zagadnień związanych ze stworzeniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W ciągu minionych trzech lat komisja LIBE, we współpracy z parlamentem państwa członkowskiego sprawującym prezydencję UE, organizuje także wspólne posiedzenia komisji. Obecne wspólne posiedzenie komisji będzie stanowiło okazję do przeprowadzenia oceny wdrażania programu haskiego oraz do rozpoczęcia debaty na temat przygotowań kolejnego wieloletniego programu w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – programu sztokholmskiego. Szczególna uwaga zostanie zwrócona zwłaszcza na obywatelstwo UE, bazując na konkluzjach piątego sprawozdania Komisji Europejskiej. W tym kontekście omawiane będą kwestie praw i swobód obywatelskich, m.in. swobody przemieszczania się obywateli UE i członków ich rodzin. Warto pamiętać, że przyszłości decyzje w wielu kwestiach w UE, np. dotyczących praw podstawowych, zwalczania terroryzmu, definiowania wspólnej polityki azylowej, będą podejmowane metodą współdecydowania. Kolejnym tematem będzie kwestia przejrzystości procesów decyzyjnych w ramach UE i praw obywateli do informacji, m.in. szerokiego dostępu do dokumentów publikowanych przez UE.

Luděk Sefzig, przewodniczący Komisji Wolności Obywatelskich czeskiego Senatu, powiedział, że konieczna jest pełna współpraca między PE i parlamentami narodowymi. Podkreślił, że tematy wiążące się z bezpieczeństwem, wolnością i sprawiedliwością są bardzo ważne a tego rodzaju wspólne spotkania mają na celu doprowadzenie do pogłębionej dyskusji z udziałem parlamentarzystów na ww. tematy.

Ad. 2.

Sesja 1 - Debata w sprawie przyszłego wieloletniego programu w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Jacques Barrot, wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej odpowiedzialny za obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości podkreślił, że konieczna jest wymiana poglądów z krajowymi parlamentarzystami nt. programu sztokholmskiego, celem wyznaczenia odpowiednich priorytetów, by uczynić z Unii Europejskiej (UE) obszar prawa. Należy dokonać oceny dotychczas funkcjonującego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Dlatego konieczne są szerokie konsultacje społeczne. UE powinna zapewnić zwalczanie terroryzmu, chronić osoby najbardziej zagrożone, a także podjąć ochronę obywateli na poziomie wspólnotowym. Zaproponowany model ochrony obywateli UE powinien przestrzegać ich swobód obywatelskich. Władze sądowe, organizacje wywiadowcze i policyjne powinny być włączone w działania UE na arenie międzynarodowej. Europa powinna dążyć do właściwego i zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE. W opinii komisarza Barrot, państwa członkowskie są „skazane na solidarność” w tym względzie. Jednak podkreślił, że Europa bardziej solidarna i stworzenie wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości nie oznacza, że Europa stanie się fortecą (ang. *fortress of Europe*). Wspomniał o pakiecie na rzecz imigracji i azylu, który ma na celu wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawie przepływu imigrantów, ochrony zewnętrznych granic, wspierania imigracji legalnej i walki z nielegalną imigracją, czyli tematów wspieranych przez prezydencję francuską. W opinii komisarza, pakiet imigracyjny stanowi wyraz wspólnej woli państw członkowskich odnośnie stworzenia prawdziwej polityki imigracyjnej UE. Komisarz stwierdził również, że polityka azylowa musi być tworzona wraz z państwami tranzytowymi i państwami pochodzenia imigrantów. Na koniec komisarz powiedział, że strefa Schengen,

która jest obszarem bez granic, wymaga od wszystkich jej członków większego zaufania. Konieczne jest jednak większe otwarcie na świat, a więc: „Europa otwarta, ale z jasnymi regułami gry”.

Tomas Grulich, członek Komisji Spraw Europejskich czeskiego Senatu, powiedział, że UE czeka w najbliższym czasie mnóstwo wyzwań związanych z oceną wdrażania programu haskiego, oraz wdrażanie programu sztokholmskiego. Stwierdził, że nowy plan działań w tym obszarze musi być ambitny, ale też powinien być ograniczony w swym zakresie, przy zastosowaniu „kryterium praktyczności”. Podkreślił, że ochrona obywateli powinna się odbywać na tych samych zasadach we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto, polityka rozwojowa i polityka migracji powinny być traktowane w sposób globalny. Migranci są pożądanymi z punktu widzenia Europy, dlatego tak ważne są prace nad wspólną polityką w zakresie imigracji i azylu. W kwestii tzw. „twardego bezpieczeństwa” istnieje konieczność spójnego podejścia UE do międzynarodowego terroryzmu. W ostatnim czasie udało się wykryć kilka planowanych ataków terrorystycznych. Po 2001 roku kompetencje agencji europejskich zajmujących się walką z terroryzmem zostały poszerzone. W przyszłości konieczna jest koordynacja ich działań. Ponadto pan Grulich wspominał o przestępczości zorganizowanej oraz coraz bardziej zaawansowanych jej metodach i formach. W strefie Schengen obywatele korzystają z możliwości swobodnego przemieszczania się. Jednak należy pamiętać, że z tego przywileju korzystają również przestępcy, którzy swobodnie przemieszczają się między państwami członkowskimi. Trzeba zapewnić możliwości skutecznego ich ścigania, przy zachowaniu równowagi między prawem do ochrony prywatności a bezpieczeństwem obywateli. Prezydencja czeska będzie dążyła do opracowania wytycznych w obszarze spraw wolności, bezpieczeństwa, spraw wewnętrznych i sprawiedliwości.

Johan Pehrson, członek Komisji Sprawiedliwości parlamentu Szwecji, powiedział, że w czasie prezydencji czeskiej rozpoczął się proces określania priorytetów dla wieloletniego programu w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na lata 2010-2014. Celem podjętych działań jest stworzenie konkretnych i adekwatnych programów, spełniających kryteria użyteczności, proporcjonalności oraz poszanowania porządków prawnych państw członkowskich. Konieczne jest podjęcie szeregu działań, m.in. ocena różnych mechanizmów współpracy w tym zakresie, analiza, uproszczenie i konsolidacja istniejącego prawa, zwalczanie przestępczości, przy zapewnieniu ochrony swobód obywatelskich, poczynienie postępów w koordynacji przedsięwzięć i większa współpraca między państwami członkowskimi, a także zwiększenie zaufania między władzami sądowniczymi i policją. W opinii posła Pehrsona, ważne jest stworzenie centrum monitoringu przestępczości. Zwalczając terroryzm i przestępczość zorganizowaną, należy pamiętać o ochronie praw człowieka i jego prywatności, bo „w sercu europejskiej polityki powinna leżeć ochrona jednostki i jej praw”.

Lord Jopling, przewodniczący Komisji ds. UE Izby Lordów Wielkiej Brytanii, wspominał o sprawozdaniu nt. Europolu i podkreślił, że konieczna jest współpraca policyjna, w szczególności w dziedzinie dochodzeń w sprawach transgranicznych. Europol ma odgrywać rolę koordynacyjną, jednak do tego potrzebne będą znaczne usprawnienia, jeśli chodzi o wolumen przekazywanych informacji. Obecnie 4/5 informacji jest wymienianych jedynie dwustronnie i nie są przekazywane do Europolu, ponieważ państwa członkowskie nie mają do tej instytucji zaufania. Szereg państw członkowskich wysyła do Europolu urzędników nie mających wystarczającego poziomu zaufania społecznego, choć przecież oczywiste jest, że bezpieczeństwo danych musi być całkowicie zapewnione.

Poseł **Andrzej Gałazewski**, wiceprzewodniczący Komisji ds. Unii Europejskiej Sejmu RP powiedział, że osiągnięcie celów w zakresie Wspólnej Polityki Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości może się odbywać jedynie poprzez realizację wieloletnich planów. W kontekście obszaru wolności, dobrze byłoby, gdyby można było podjąć współpracę w zakresie azylu i nielegalnej imigracji, by państwa UE nie były zaskakiwane przez niektóre państwa, które jednorazowo i gremialnie legalizują nielegalną imigrację. W zakresie bezpieczeństwa, najważniejsze w chwili obecnej jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Dotyczy to przede wszystkim zapewnienia ciągłości dostaw oraz bezpieczeństwa sieci przesyłowych i szlaków transportowych (np. zapobieganie zjawiskom piractwa, atakom na tankowce, dostarczające ropę do UE). Ponadto, należy znaleźć sposób na ułożenie relacji z państwami dostarczającymi ropę, w szczególności z Rosją. Kolejna strefa to sprawiedliwość. W tym zakresie konieczne jest wzajemne uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądowych na obszarze UE. Należy wspierać takie organizacje, jak Eurojust, europejskie sieci sądownicze, itp. W tym zakresie nie należy wprowadzać nadmiernej centralizacji. Ważne jest wzajemne uczenie się i wymiana najlepszych praktyk. W obszarze sprawiedliwości istotne jest również zapewnienie ochrony dzieci i wdrożenie prawodawstwa w tej dziedzinie. Wart podkreślenia jest fakt, że większość państw nie ratyfikowała konwencji Rady Europy, dotyczącej kontaktów dzieci z rodzicami. W przypadku par mieszanych, gdy rodzice mają różne narodowości, konieczne jest zapewnienie, by każde dziecko miało prawo do kontaktu ze swoimi opiekunami w obu językach. Poseł Gałazewski zwrócił się do uczestników, by ich państwa ratyfikowały ww. konwencję, ponieważ dzieci same nie mogą się upominać o poszanowanie swoich praw. W sprawach karnych konieczne jest dokonanie przeglądu aktów prawa realizujących uznawanie orzeczeń pod kątem eliminacji niespójności istniejących między państwami członkowskimi. Ponadto należy doprowadzić do jednoznacznego zakończenia toczących się międzynarodowych dochodzeń w sprawach spadkowych.

Pan **Agustin Conde**, przewodniczący grupy popularnej w Komisji Sprawiedliwości Senatu Hiszpanii, powiedział, że pięć spraw ma podstawowe znaczenie w obszarze bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości: legalna imigracja, walka z nielegalną imigracją, wzmacnianie skuteczności kontroli granicznych, Europa azylowa oraz partnerstwo pomiędzy państwami pochodzenia i tranzytu. Podkreślił, że należy obligatoryjnie prowadzić debatę na temat europejskiego paktu na rzecz imigracji. Spytał, czy ten temat jest wpisany do agendy prezydencji szwedzkiej. Ponadto wyraził swoje obawy, co do możliwości harmonizacji prawodawstwa w omawianej dziedzinie. Spytał również, kiedy i czy Europol stanie się agencją wspólnotową. Na koniec spytał o działania na poziomie UE zapewniające ochronę przed fałszowaniem euro.

Pan **Maurizio Turco**, członek Komisji Spraw Konstytucyjnych Zgromadzenia Narodowego Włoch, powiedział, że istnieją duże braki w kontroli nad Eurojust. Największym problemem w jego opinii wydaje się być prowadzenie pilnych działań na poziomie UE w konsekwencji ataków z 11 września, koncentrujących się głównie na zapewnieniu bezpieczeństwa, a w znacznie mniejszym stopniu na obszarze wolności i sprawiedliwości. Spytał następnie, jakie są możliwe działania, jeśli chodzi o stosowanie artykułu 6 i 7 TUE oraz stwierdził, że Europol i Eurojust powinny być pod kontrolą PE. Stwierdził, że w dniu dzisiejszym Europol nie jest w stanie zadbać o realizację celów wyznaczonych w swoim mandacie. Na koniec podkreślił, że „komuś w KE zależy, by kontrola demokratyczna nad Europolem nie miała miejsca”.

Przedstawiciel hiszpańskiego Senatu, pan **Arcadio Diaz**, spytał, jakie prawodawstwo powinno być stosowane w przypadku kontaktów z krajami trzecimi, spoza UE. Dotyczy to w szczególności przypadków przemytu osób, nielegalnych imigrantów, itp. Domagał się wprowadzenia jednolitych, minimalnych reguł w tym zakresie.

Pan **Tchetin Kazak**, członek Komisji Spraw Unii Europejskiej parlamentu Bułgarii, spytał o środki, które Komisja ma zamiar przedsięwziąć, by zapobiec przestępczości zorganizowanej i korupcji. Stwierdził, że w tej dziedzinie, jak wynika z oceny stanu wdrożenia programu haskiego, nie poczyniono wystarczających postępów.

Pani **Keterina Jacques**, członek Komisji do Spraw Europejskich czeskiego Senatu, odniosła się do porozumienia między UE a USA w zakresie wymiany danych pasażerów w ruchu lotniczym. Podkreśliła, że Republika Czeska domaga się zachowania równowagi między ochroną praw obywatelskich a zapewnieniem bezpieczeństwa i jest zdania, że ta równowaga w ww. przypadku została naruszona. Czechi są nastawiane dość krytycznie do amerykańskich rozwiązań, bowiem wyjawianie danych osobowych może się okazać niebezpieczne. Ochrona danych osobowych musi figurować na liście priorytetów programu sztokholmskiego.

Pan **Jan Rulewski**, członek Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP, powiedział, że konieczne jest poszerzenie listy priorytetów programu w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości o kwestie związane z brakiem równowagi w statusie prawnym pomiędzy obywatelem a instytucjami. W jego opinii obecnie ściga się przestępstwa kryminalne, natomiast nie mówi się o nierównoprawności instytucji i obywatela. Wielokrotnie obywatele są bezradni w przypadku konfliktu z instytucjami tj. służba zdrowia, uczelnie, banki, urzędy, itp. Wprawdzie istnieje Karta praw podstawowych, która daje obywatelowi prawo do zwrócenia się do sądu. Istnieje również wiele instytucji, których zadaniem jest ochrona praw klienta. Jednakże w wielu państwach obywatel nie ma możliwości dochodzenia swoich praw, które są wielokrotnie naruszane. Senator Rulewski podkreślił, że stosunki pomiędzy obywatelem i instytucjami w wielu państwach są niesprawiedliwe. Szczególnie uwydatniło się to obecnie, podczas kryzysu finansowego. Instytucje finansowe powinny dawać gwarancję rzetelności i odpowiedzialności. Jednak w obawie przed degradacją materialną, często łamią prawa swoich klientów. Europa powinna podnieść obecnie obowiązujące standardy w tej dziedzinie. Na koniec senator Rulewski stwierdził, że należy dokonać przeglądu najlepszego prawodawstwa, obowiązującego w różnych państwach i dokonać jego harmonizacji.

Odpowiadając na pytania uczestników komisarz **Barrot** zgodził się z lordem Jopling, że konieczne jest położenie większego nacisku na współpracę policyjną. Konieczny jest rozwój sieci kształcenia i szkolenia policjantów europejskich, by wzrosło zaufanie między nimi. Według komisarza, Europol powinien stać się agencją UE w 2009. Podkreślił jednak, że trzeba znaleźć sposób na zapewnienie bezpieczeństwa danych przesyłanych do Europolu. Odnosząc się do wypowiedzi posła **Gałażewskiego** w sprawie bezpieczeństwa energetycznego, komisarz powiedział, że powstał w KE projekt, który dotyczy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Gazociągi stanowią część infrastruktury, która będzie zabezpieczona w sposób szczególny. Poza tym wspominał o konwencji Rady Europy w sprawie stosunków między rodzicami rozwiedzionymi i zgodził się, co do tego, że ratyfikacja tej konwencji powinna być priorytetem państw członkowskich. Przyznał również, że konieczne jest wzmocnienie Eurojustu. Odnosząc się do pytania pana Turco dotyczącego kontroli demokratycznej nad Europolem powiedział, że ta kontrola będzie wzmocniona po

wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego. Jednak podkreślił, że KE nie sprzeciwia się demokratycznej kontroli nad Europolem, bowiem jedynie Rada, a więc rządy państw członkowskich, mają na to wpływ. W kwestii minimalnych standardów, o które pytał pan Diaz, komisarz Barrot powiedział, że prawem właściwym w stosunkach z krajami trzecimi, jest prawo krajowe. W kwestii pytania pana Kazaka, komisarz podkreślił, że będą dodatkowe środki, przeznaczone na ten cel. Wprowadzone będą odwołania, aby doprowadzić do tego, by państwa, które nie chcą współpracować albo źle współpracują mogły znaleźć się przed Trybunałem. Jeśli chodzi o pytanie senatora **Rulewskiego**, komisarz Barrot przyznał, że obecnie jest za dużo nierówności pomiędzy obywatelami i instytucjami. Niezależnie od statusu majątkowego, każdy powinien mieć te same prawa. Ponadto wspomniał, że konieczne jest podjęcie zwiększonego wysiłku celem przybliżenia tekstów prawnych w UE do rzeczywistości.

Podsumowując dyskusję, pan **Tomas Grulich** powiedział, że konieczne jest partnerstwo między państwami członkowskimi a krajami trzecimi, gdy mówimy o migracji. Jednak z oczywistych względów geograficznych, kraje takie jak Francja będą bliżej współpracować z krajami południowymi a takie jak Polska i Czechy - ze wschodnimi i południowo-wschodnimi. W kwestii Europolu, podkreślił, że Komisja Spraw Europejskich czeskiego Senatu zgadza się, by Europol stał się agencją w ramach UE. Najważniejsze w tej chwili wydaje się być wzmocnienie wymiany informacji. Jednak ważne jest również zachowanie zasady, że oficer zawiadujący informacją zawsze musi pochodzić z określonego państwa członkowskiego. Na koniec stwierdził, że konieczna jest harmonizacja prawa, z uwagi na różnice pomiędzy państwami członkowskimi odnośnie definicji przestępstw.

Pan **Pehrson** zwrócił uwagę na kwestię rejestracji danych o pasażerach linii lotniczych. Powiedział, że potrzebna jest współpraca między parlamentami krajowymi, również w UE, w PE. Podkreślił, że należy zapobiec temu, by podejmować w UE decyzje, które napotkają na problemy implementacyjne w państwach członkowskich. Prowadzone są intensywne dyskusje na temat danych PNR, jednak dotychczas nie osiągnięto w tym zakresie kompromisu.

Ad. 3.

Sesja 2 - Obywatelstwo europejskie i swoboda przemieszczania się obywateli europejskich i członków ich rodzin

Adina Ioana Valean (EPP-ED, Rumunia), członek Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych PE, jest sprawozdawczynią wykonania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Dyrektywa ta ogranicza formalności dla obywateli Unii i ich rodzin, w tym „zarejestrowanych partnerów” (na przykład znosząc system dokumentów pobytowych dla obywateli Unii) i zapewnia lepszą ochronę przed ograniczeniami prawa do swobodnego przemieszczania się. Pani Valean powiedziała, że w UE 8,5 mln obywateli skorzystało z prawa zamieszkania w innym państwie. Takie prawo daje im art. 18 traktatu WE i art. 45 Karty praw podstawowych. W jej opinii, właściwa implementacja tej dyrektywy powinna być priorytetem i KE powinna stworzyć rekomendacje dotyczące tej implementacji. Tymczasem okazuje się, że ani jedno z państw członkowskich nie wdrożyło w całości tej dyrektywy. Obecne reguły pozwalają państwom członkowskim na wydalanie obywateli w bardzo ograniczonych przypadkach, kierując się wyłącznie względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Podkreśliła, że dyrektywa musi być interpretowana w taki sposób, że w przypadku, gdy obywatel państwa trzeciego ma żonę z państwa członkowskiego, to może z

nią podróżować, niezależnie od tego, w jaki sposób ten obywatel wjechał do UE. Wspomniała również o sprawozdaniu komisji LIBE, które powstało po wizytach w ośrodkach dla nielegalnych imigrantów. Podkreśliła, że musi istnieć zgodność, co do sankcji dla obywateli nielegalnie przebywających na terenie UE. W tym sprawozdaniu wymieniono podstawowe zagadnienia, określone jako kontrowersyjne, a więc pojęcie „członka rodziny” – czy odnosi się także do małżeństw tej samej płci; „innego członka rodziny”; „partnerstwa”; „odpowiednich środków”; „nierozsądnego obciążenia” dla osób w państwie członkowskim przyjmującym; „poważnych i natychmiastowych względów bezpieczeństwa publicznego”; „tradycyjnych małżeństw”. Na koniec podkreśliła, że takie spotkanie między parlamentami krajowymi i PE powinno wesprzeć starania PE, by obywatele mogli skorzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się.

Eurodeputowany **Panayiotis Demetriou** (EPP-ED, Cypr) powiedział, że w roku 1992 w Traktacie z Maastricht zapisano instytucję obywatelstwa europejskiego, która opisowała szereg praw i obowiązków. Art. 17 Traktatu stwierdza, że obywatelstwo europejskie nadawane jest każdemu Europejczykowi. Podkreślone zostało, że obywatelstwo europejskie nie zastępuje a uzupełnia obywatelstwo krajowe. Nadaje ono m.in. bierne i czynne prawo wyborcze oraz prawo udziału w wyborach samorządowych, prawo do ochrony konsularnej i dyplomatycznej we wszystkich państwach członkowskich i ze strony przedstawicieli państwa członkowskiego a także prawo do odwoływania się do Ombudsmana. Ponadto rezydent innego państwa, niż to, z którego pochodzi, ma prawo głosować w tym kraju. Okazuje się, że jedynie 31% obywateli europejskich wie, że przysługuje im obywatelstwo europejskie a wraz z nim pewne prawa. Komisja Europejska ma obowiązek okresowo przekazywać informację nt. obywatelstwa europejskiego. Ostatnie sprawozdanie Komisji nie spełnia oczekiwań PE, bo nie odnosi się do programu informowania obywateli nt. poszanowania ich praw. KE obiecała włączenie tej kwestii. Wszystkie instytucje UE powinny sporządzić programy informowania obywateli europejskich na temat ich praw. Konieczna jest edukacja młodego pokolenia, z wykorzystaniem systemu oświaty, szkół, uniwersytetów, mediów, prasy, itp. Podsumował, że jeśli obywatel będzie znał swoje prawa, będzie czuł się w większym stopniu Europejczykiem.

Pan **Giacomo Santini** z włoskiego senatu powiedział, że był kiedyś eurodeputowanym i sprawozdawcą dyrektywy 2004/38/WE. Dyrektywa ta po raz pierwszy przewidziała swobodne przemieszczanie się obywateli z państw trzecich, jeśli są spowinowaceni z obywatelami UE. Wyraził rozczarowanie, że po 5 latach wydaje się, że debata parlamentarna utknęła w miejscu, bo zbyt wielu państwom członkowskim brak odwagi. Ta dyrektywa w chwili obecnej dowołuje się do wszystkich obywateli a nie tylko do pracowników. Chodzi o zapewnienie lepszych warunków pracy i życia obywateli europejskich. Nawoływał do ograniczenia egoizmu, większej odwagi i solidarności europejskiej.

Poseł **Andrzej Gałazewski** powiedział, że w UE prawo do swobodnego przepływu osób jest implementowane z największym trudem. Do dzisiaj nie ma pełnej implementacji tego prawa i nadal istnieją ograniczenia w swobodnym przepływie pracowników. Do dzisiaj cztery bardzo ważne państwa – Niemcy, Austria, Dania i Belgia, wstrzymują otwarcie granic dla pracowników z państw członkowskich, które weszły do UE już 5 lat temu. Nie ma swobodnego przepływu osób, choć jednocześnie KE mówi, że jednym z warunków wzbogacania się społeczeństwa i rozwoju gospodarczego jest mobilność pracowników, która w UE jest niska. Znacznie większa jest mobilność osób spoza UE. Spytał, czy to prawda, że rozwój gospodarczy zależy od tego, czy jest mobilność obywateli, czy też jest to kłamstwo? Spytał również, dlaczego ww. państwa nie chcą otworzyć swoich rynków pracy.

Pan **Maurizio Turco** ze Zgromadzenia Narodowego Włoch powiedział, że art. 6 i 7 Traktatu mówią o podstawowych prawach i swobodach obywateli. Komisja Europejska powinna stać na straży traktatów. Obecnie dochodzi do naruszania przepisów dyrektywy ze strony państw członkowskich. Spytał wobec tego, czy strażniczka traktatów - Komisja Europejska - potrzebuje formalnej skargi, by zadziałać. Czy braki w stosowaniu dyrektywy to nie wystarczający powód do wszczęcia odpowiednich procedur? Spytał, ilu obywateli, którzy żyją na terytorium państw trzecich, jest świadomych, że mogą głosować?

Pan **Luis Montenegro de Cruz**, członek Komisji Spraw Konstytucyjnych, Praw, Wolności i Gwarancji parlamentu Portugalii, powiedział, że należy przeanalizować wpływ dyrektywy na równowagę społeczną w każdym państwie członkowskim. Zgodził się z posłem Gałazewskim, że dziedzina prawa rodzinnego i ochrony dzieci jest bardzo ważna. W kwestii aranżowanych małżeństw – powiedział, że w Portugalii trwają dochodzenia odnośnie oszustw z uzyskaniem obywatelstwa. W szczególności dotyczy to białych małżeństw z Pakistańczykami.

Pan **Ferenc Ivanics**, członek Komisji ds. Europejskich parlamentu Węgier powiedział, że 20 lat temu, w 1989 r., doszło do zmian, dzięki którym może zasiadać w tym gremium. 19 sierpnia 1989 otwarto granice. Jeśli nie mamy granic, wymaga to od nas większego zaufania. Austriacy się bali, że jeśli granice się otworzą, zwiększy się przestępczość. Tymczasem się zmniejszyła. Jednak Austria nadal nie dopuszcza pracowników z nowych krajów członkowskich do swojego rynku pracy, co potępił.

Eurodeputowana **Valean**, odnosząc się do wypowiedzi parlamentarzystów, powiedziała, że wiele zależy od państw członkowskich. Polska zyskała na wolnym przemieszczaniu się głównie pracowników. Rumunia cierpi, ponieważ nadal jej obywatele nie mogą swobodnie się przemieszczać. Choć nie ma żadnych zagrożeń, jednak opinia publiczna w starych państwach członkowskich obawia się pracowników z nowych państw członkowskich. Zgodziła się z panem de Cruz, że w kontekście swobodnego przemieszczania się i obywatelstwa, poważnym problemem stają się ostatnio aranżowane małżeństwa.

Eurodeputowany **Demetriou** podkreślił, że UE jeszcze nie jest w pełni zintegrowana. Jest Unią państw a nie obywateli. KE ma wielką rolę do odegrania, jeśli chodzi o tworzenie prawa, ale nie ma takich uprawnień, by je implementować i rozwiązywać problemy, z którymi się borykamy. Z tego względu musimy zrozumieć, że za pewne braki należy winać parlamentarzystów.

Pan **Faul** z KE powiedział, że każdy obywatel ma prawo do wzięcia udziału w wyborach do PE i samorządowych. Dyrektywa 38/2004 była kodyfikacją wielu dyrektyw. Zajmuje się także prawami państw członkowskich. Państwa członkowskie mają prawo nie pozwolić na zamieszkiwanie ich kraju przez daną osobę, jeśli są obawy, związane z tym, że jest to przestępca. Państwa członkowskie nie implementowały wielu części dyrektywy, nawet tych, które nadają im prawa. Dlatego KE wszczyna procedurę o naruszenie prawa. Każdy obywatel w każdym sądzie może powołać się na te prawa. Jeśli chodzi o kampanie informacyjne, to jest ich wiele, m.in. na portalach your Europe i wikipedia. Ale członkowie PE, rządów, samorządów, itp. są bliżej swoich obywateli, niż obywatele z innych państw i dlatego oni powinni się w te kampanie angażować. Na koniec stwierdził, że prawo do wolnego przemieszczania się osób w ramach całej UE powinno być zawarte w Karcie praw podstawowych.

Ad. 4.

Sesja 3 - Podstawowe aspekty wniosku dotyczącego zmiany rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów UE

Michael Cashman, członek Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych PE, powiedział, że prawo dostępu do dokumentów zostało uznane za prawo podstawowe w art. 42 unijnej Karty praw podstawowych. Jeśli obywatele mieliby dostęp do dokumentów, wówczas najlepiej można byłoby rozliczać ministrów z podejmowanych przez nich decyzji. Zasada i wyjątki mające zastosowanie do podstawowego prawa dostępu do dokumentów zostały szczegółowo uregulowane w rozporządzeniu 1049/2001 w sprawie przejrzystości. W czasie, gdy rozporządzenie było przyjmowane, dominował klimat polityczny sprzyjający większej przejrzystości i rozporządzenie sprawdziło się. Jednak w 2006 roku PE stwierdził, że jest miejsce na ulepszenia. W 2008 r. KE przedstawiła wniosek w sprawie zmiany tego rozporządzenia, co niektóre parlamenty oceniły jako krok wstecz w zakresie przejrzystości.

Obecnie konieczne jest podjęcie próby uporządkowania różnych przepisów w sposób bardziej spójny i racjonalny, aby instytucje mogły w końcu współpracować w celu określenia wspólnych zasad i wytycznych, dotyczących postępowania z różnego rodzaju dokumentami. Nie zaczynamy od zera, ponieważ wiele już istniejących inicjatyw, na zasadach tzw. miękkiego prawa, dąży do osiągnięcia tych samych celów. Takie narzędzia, jak Dziennik Urzędowy, system Celex lub kilka porozumień międzyinstytucjonalnych dotyczących kodyfikacji i opracowywania projektów legislacyjnych, stawiają sobie te same cele, które mają sprawić, by europejski proces podejmowania decyzji stał się bardziej zrozumiały.

Eurodeputowany Cashman w swoim sprawozdaniu proponuje uzupełnić brak wspólnych zasad związanych z „informacjami niejawnymi” (tzw. dokumentami poufnymi cytowanymi w obecnie obowiązującym rozporządzeniu nr 1049/2001). Niektórzy uważają, że wszystkie dokumenty powinny być jawne, ale pan Cashman się z tym nie zgadza. Konieczne jest pogodzenie się z tym, że niektóre dokumenty powinny być objęte klauzulą poufności. Drugie wyzwanie polega na wprowadzeniu rozróżnienia między przejrzystością legislacyjną i administracyjną, dzięki skorzystaniu z okazji do wyszczególnienia pewnych zasad przejrzystej i dobrej administracji, przewidzianych w art. 41 Karty praw podstawowych UE.

Ponadto eurodeputowany Cashman wprowadził wiele poprawek do rozporządzenia, tj. wprowadzenie nowej definicji dokumentu; wprowadzenie nowej definicji dokumentów niejawnych, legislacyjnych i administracyjnych, archiwów i archiwów historycznych; określenie roli i obowiązków urzędnika ds. informacji poprzez uwydatnienie roli Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich jako punktu odniesienia dla urzędników ds. informacji; poprawka dotycząca sankcji nakładanych za nieprzestrzeganie przedmiotowego rozporządzenia a także wyjątków rozróżniających ochronę interesów publicznych i prywatnych.

Alexandr Vondra, wicepremier Czech reprezentujący prezydencję Rady Unii Europejskiej, powiedział, że Rada jest świadoma konieczności nowelizacji rozporządzenia. Od grudnia 2001 Rada i Sekretarz Generalny Rady podejmują kroki zmierzające do zastosowanie reguł przejrzystości w instytucjach UE. Przedstawił również podstawowe aspekty nowelizacji zarządzenia 1049/2001, podkreślając, że istotne jest stworzenie spójnego dokumentu w tej dziedzinie. Wspomniał, że obecnie oczekujemy na wyniki przeglądu dokumentu w sprawie ujawniania danych osobowych.

Margot Wallström, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej odpowiedzialna za stosunki instytucjonalne i strategię komunikacji społecznej, powiedziała, że „prawo do informacji jest tak samo ważne, jak prawo do głosowania. W demokracji muszą obowiązywać zasady przejrzystości i publicznego dostępu do dokumentów”.

Podkreśliła, że rozporządzenie 1049/2001 przez 7 lat obowiązywania dobrze się sprawdziło i dlatego nie ma potrzeby wprowadzania dużych zmian, ale można je polepszyć. To rozporządzenie było wykorzystywane przez specjalistów ds. UE a teraz czas, by obywatele również z niego korzystali. Projekt Komisji prowadzi do większej przejrzystości, a nie do jej ograniczenia. Podkreśliła, że możliwe są ulepszenia bez konieczności zmiany prawa, np. poprzez zapewnienie lepszego dostępu do stron internetowych i rejestrów.

Rozporządzenie 1049/2001 wprowadziło wiele zmian na lepsze. Zapotrzebowanie na dostęp do raportów rocznych instytucji ciągle wzrasta i coraz rzadziej odmawia się dostępu do nich. Ponadto, coraz więcej informacji jest rozpowszechnianych przez instytucje UE. To rozporządzenie było najczęściej wykorzystywane przez firmy prawnicze, lobbystów i środowiska powiązane z biznesem. Główną sferą ich zainteresowania było nie tworzenie prawa a monitorowanie jego implementacji. Wśród obywateli pełniło ograniczoną rolę. Nawet dziennikarze nie korzystali z tego rozporządzenia. W ostatnim czasie najwięcej wniosków o dostęp do dokumentów pochodziło ze świata naukowego. Komisja chce zwiększyć dostęp do dokumentów dla zwykłych obywateli. Dlatego Komisja ma trzy cele: zwiększenie rozpowszechniania dokumentów, w szczególności powiązanych z prawodawstwem; dążenie do tego, by rozporządzenie 1049 było zgodne z konwencją z Aarhus (jako krok do stworzenia zasad regulujących dostęp do dokumentów) oraz wyjaśnienie związku pomiędzy rozporządzeniem 1049 a innymi instrumentami prawnymi. Komisarz zauważyła, że niektóre założenia projektu Komisji zostały uznane jako krok wstecz, co w jej opinii jest niezgodne z prawdą, jednakże oznacza, że Komisja nie wyjaśniła wszystkiego w sposób jasny.

Cztery kwestie wywołały falę krytyki. Po pierwsze - zaproponowana definicja tego, czym jest dokument, ponieważ obecna definicja jest niejasna. Dlatego dokument staje się nim w momencie, gdy zostanie zakończony przez autora i wysłany do odbiorców lub dołączony do odpowiedniej dokumentacji i udostępniony publicznie. Tak więc robienie notatek nie jest dokumentem oficjalnym, ale notatki przesłane do kolegów z pracy stają się nim. Dane w elektronicznej bazie danych są dokumentami, jeśli istnieje możliwość wyszukania ich za pomocą wyszukiwarki.

Po drugie - zapewnienie równowagi między prawem dostępu a ochroną danych osobowych. Konieczne jest uzgodnienie zasad o publicznym dostępie do dokumentów i zasad ochrony danych osobowych, którą reguluje rozporządzenie 45/2001. Dlatego Komisja ustaliła, że nazwiska, tytuły i funkcje osób pełniących funkcje publiczne oraz przedstawicieli grup interesów w związku z ich działalnością zawodową, będą zawsze ujawniane. W przypadku, gdy ujawnienie danych osobowych może mieć wpływ na naruszenie dóbr osobistych danej osoby, wówczas należy stosować rozporządzenie 45/2001.

Po trzecie - prawo państw członkowskich do udostępniania dokumentów wysłanych do instytucji UE. Projekt Komisji kodyfikuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości (Sprawa IFAW). Państwa członkowskie nie mają prawa odmowy udostępnienia dokumentów, ale wymagana jest ich zgoda. Czasem państwa członkowskie odmawiają dostępu. Jeśli państwa

członkowskie nie zezwala na udostępnienie jednego z ich dokumentów, musi podać jasne przyczyny tej odmowy.

Po czwarte - ograniczenia prawa dostępu do dokumentów przez pewien czas, jeśli prowadzone jest dochodzenie, do momentu jego zakończenia. Kiedy postępowanie zostanie zakończone i zapadnie ostateczna decyzja, wówczas dostęp do dokumentów będzie zapewniony.

Komisja nie będzie miała jednak prawa do automatycznego publikowania dokumentów urzędowych. Komisja chciałaby pokazać, że można zamienić deklaracje na konkretne propozycje. Dla przykładu, komisarz powiedziała, że jej korespondencja jest udostępniana w Internecie. Ponadto, utworzone zostały specjalne rejestry lobbystów i grup eksperckich, a także zwiększono przejrzystość finansową poprzez publikowanie listy beneficjentów funduszy unijnych, itp.

Senator **Giacomo Santini** powiedział, że art. 42 Karty praw podstawowych jest jasny, ale w praktyce często w ogóle niestosowany. Spytał, jakie podmioty mają prawo do dostępu do dokumentów, ponieważ każdy powinien mieć to prawo, gdyż jest to usługa wobec obywateli i instytucji. Dostęp do dokumentów powinien sprzyjać promowaniu dialogu między instytucjami i zaufaniu do obywateli. Wspomniał o wielu trudnościach, na które napotyka, próbując otrzymać jakiś dokument od urzędnika KE. Podkreślił, że nie można odmówić udzielenia posłowi żadnej informacji, ponieważ jest on przedstawicielem obywateli i pełni służbę wobec obywatela. Jeśli nie ma dostępu do informacji, wówczas tę służbę pełni nieodpowiednio.

Anton Colaric, członek Komisji Spraw Unii Europejskiej Zgromadzenia Narodowego Słowenii, powiedział, że prawo dostępu do dokumentów powinno być rozszerzone oraz powinny być wprowadzone nowe formy dostępu do dokumentów. Poseł Colaric pochwalił Komisję, że domaga się tego, by wszystkie sytuacje wyjątkowe znalazły się w jednym akcie. Podkreślił, że wprowadzenie nowej kategorii dokumentów publicznych wymaga lepszej definicji. Zwrócił się również z prośbą o wyjaśnienie kwestii odmowy dostępu do dokumentów oraz ochrony osób prawnych.

Pani **Jirina Rippelova**, przewodnicząca Komisji Konstytucyjnej czeskiego Senatu, powiedziała, że w opinii czeskiego Senatu nowa propozycja KE jest krokiem wstecz, jeśli chodzi o niektóre zasady dotyczące dostępu do dokumentów. Nie poprawia odpowiedzialności administracji przed opinią publiczną, ani jej sprawności. Ponadto, na skutek nowej definicji dokumentu oficjalnego, dostęp do takich dokumentów się pogorszy, np. nie będzie zwiększonej dostępności do rejestrów. KE się broni, uznając, że celem nie było zmniejszenie dostępu. Jednak faktem jest, że zmniejszeniu dostępności służy również zapis, że dokument jest określony jako dokument oficjalny dopiero w momencie, gdy zostanie ukończony przez autora. W opinii pani **Rippelovej**, powinno się stworzyć wspólny portal internetowy dostępu do dokumentów.

Lord Bowness z Izby Lordów Wielkiej Brytanii podkreślił, że przejrzystość jest ważna również, jeśli mamy do czynienia z rozliczaniem rządzących. W jego opinii powinno się wprowadzić przejrzystość obrad Rady. Reżim, który wymaga zachowania w sekrecie wszystkich dokumentów i dyskusji byłby negatywny i oznaczałby krok wstecz w stosunku do rozwoju demokracji. Jednak powiedział, że musi być zachowana ochrona danych osobowych.

Komisja, ze względu na prawo inicjatywy, nie jest ciałem wszechmocnym i nie można jej za wszystko winić. Istnieje triumwirat trzech instytucji - Komisji, Parlamentu i Rady. Ponadto, parlamenty krajowe powinny mieć większy wpływ na proces inicjowania aktów ustawodawczych oraz na kontrolę ich wdrażania. Na koniec podkreślił, że konieczne jest zachowanie równowagi między przejrzystością a innymi aspektami, tj. ochrona prywatności.

Pan **Arcadio Diaz**, przewodniczący grupy socjalistów w Komisji Sprawiedliwości parlamentu Hiszpanii powiedział, że każdy obywatel ma prawo dostępu do informacji. Jednak taki dostęp powinien być ograniczony, jeśli informacje są poufne, dotyczą ochrony danych osobowych, kwestii obronnych, itp.

Pan **Maurizio Turco** z włoskiego Zgromadzenia Narodowego podziękował Szwecji za wsparcie inicjatywy dotyczącej udostępniania orzeczeń sądowych parlamentom krajowym. Trybunał przyznał mu rację. Dodał, że Javier Solana uznaje, że niektóre sprawy są poufne lub objęte tajemnicą, żeby żaden z ministrów spraw zagranicznych nie negował jego decyzji. Jeśli chodzi o nowe rozporządzenie pana Cashmana, w opinii pana Turco do definicji dokumentu również powinna być dołączona definicja, czym jest informacja. Zgodził się ze sprawozdawcą, że w przypadku opóźnień i opieszałości instytucji, należy wprowadzić sankcje. Zakończył swoje przemówienie stwierdzeniem, że minimum powinien być obowiązek udostępniania porozumień w pierwszym czytaniu, zapewniając ich tłumaczenie na języki UE.

Eurodeputowana **Genowefa Grabowska** (PSE, Polska) powiedziała, że problem dostępu do informacji i dokumentów jest dobrze znany. Jest jednak różnica pomiędzy dostępem do dokumentów i dostępem do informacji. W jej opinii pojęcie „informacja” jest znacznie szersze niż pojęcie „dokument”. Dostęp do dokumentów, zwłaszcza dla parlamentów narodowych, będzie szerszy, gdy wejdzie w życie TL, bo będą one miały obowiązek reakcji na większość dokumentów przygotowanych przez Komisję. Dostęp ten nie będzie więc traktowany tylko w kategoriach prawa do wglądu, ale obowiązku. Na koniec podkreśliła, że w swoim raporcie nt. roli społeczeństwa obywatelskiego omawia prawo obywateli do bycia informowanymi.

Pani **Teresa Moraes Sarmiento**, członek Komisji Spraw Konstytucyjnych, Praw, Wolności i Gwarancji Zgromadzenia Narodowego Portugalii, powiedziała, że wszystkie osoby prawne i fizyczne powinny mieć dostęp do dokumentów niezależnie od tego, czy mają obywatelstwo UE, czy nie.

Pan **Morgan Johansson**, członek Komisji Spraw Konstytucyjnych i Zagranicznych Zgromadzenia Narodowego Szwecji, powiedział, że obecna propozycja jest dobra i poprawia przejrzystość, ale jest równocześnie krokiem wstecz w trzech aspektach. Definicja dokumentu publicznego zostaje zawężona. Wykluczenie pewnych kategorii dokumentów zostało rozszerzone. Składanie wniosku o dokumenty, będzie musiało być rozpatrzone pod kątem ochrony praw osobowych. Podsumował, że zmiany są potrzebne, ale takie, które doprowadzają do większej a nie mniejszej przejrzystości.

Eurodeputowany **Marco Cappato** (EPP-ED, Włochy) powiedział, że informacje, a nie tylko dokumenty dotyczące procesu legislacyjnego, powinny być szeroko udostępniane. Zauważył, że nawet nazwiska pewnych przedstawicieli państw nie są udostępniane. PE przyjął sprawozdanie, w którym domaga się upublicznienia list obecności członków PE na głosowaniach.

Alexandr Vondra powiedział, że w przededniu wyborów do PE dostęp do dokumentów publicznych okazuje się jeszcze ważniejszy. Obecny system dostępu do dokumentów ma zastosowanie do Rady, PE i KE i charakteryzuje go dostęp bezwarunkowy i ogólny do dokumentów, szeroka definicja dokumentu, obowiązek instytucji europejskiej, by przeanalizowała dokument pod kątem ewentualnych szkód w przypadku ujawnienia dokumentu oraz istnienie prawnych środków odwoławczych w przypadku odmowy dostępu. Obecne rozporządzenie 1049 jest dobrym, sprawdzonym instrumentem. Natomiast konieczna jest konsolidacja dorobku prawnego w tym zakresie, która jest celem przeglądu rozporządzenia 1049.

Odpowiadając na pytania parlamentarzystów komisarz **Wallström** powtórzyła, że w jej ocenie rozporządzenie 1049 dobrze służyło przez ostatnie 7 lat. Teraz potrzebny jest jego przegląd, by odzwierciedlić sprzeczne interesy, z którymi mamy do czynienia. Niestety, zauważyła dużą dysproporcję, jeśli chodzi o zapotrzebowanie na dokumenty, bowiem ponad 70% wniosków o udostępnienie dokumentów pochodzi ze świata zajmującego się tymi sprawami, a mniej niż 30% - od zwykłych obywateli. Informacja powinna być adekwatna i odpowiadać na pytanie. Im bardziej mgliste i niejasne wnioski o informacje, tym instytucje mają więcej swobody w doborze dokumentów, które udostępnią. Zgodziła się, że czasem prawo dostępu do informacji kłóci się z prawem do ochrony prywatności. W Szwecji – kraju chyba najbardziej otwartym, dokument roboczy również nie jest powszechnie dostępny. Obecnie prośby o udostępnienie dokumentów wysyłane są przez komputer i nie można sprawdzić, kto o dany dokument prosi. Przyznała, że jest wiele innych możliwości na lepsze sformułowanie celów, jakimi są większa otwartość i przejrzystość. Wszystkiego nie da się jednak ująć w rozporządzeniu 1049. Na koniec, odnosząc się do wypowiedzi pana Santini, powiedziała, że dostęp do dokumentów to nie usługa, ale prawo obywateli. Zauważyła, że czasem może się zdarzyć, że czekanie na dokument zajmuje więcej czasu: trzeba bowiem sprawdzić tysiące stron, by stwierdzić, czy można taki dokument udostępnić. A na dostępie do takich dokumentów zarabiają głównie lobbyści i kancelarie prawne.

Michael Cashman powiedział, że niektórzy parlamentarzyści sugerowali, że propozycja KE jest krokiem wstecz. KE natomiast chce zmienić tekst, który obowiązuje od 7 lat i go udoskonalić. W jego opinii niewłaściwa definicja dokumentu daje pole do nadużyć i może mieć negatywne konsekwencje. Jeśli mamy służyć obywatelom, to żadna osoba nie może uchylać się od obowiązku przejrzystości. Dobrze byłoby, gdyby dostęp do wszystkich dokumentów był otwarty. W jego opinii dziennikarze nie powinni mieć żadnych preferencji w dostępie do dokumentów, bo to też grupa lobująca. Traktat Lizboński bardzo wiele zmieni, jednak należy pamiętać, że podstawową przyczyną odrzucenia TL przez Irlandię było niedoinformowanie społeczeństwa.

Ad. 5.

Sesja 4 - Przejrzystość procesu podejmowania decyzji w UE

Pani **Beatrice Ask**, minister sprawiedliwości Szwecji, powiedziała, że dokumenty, które wypracowuje Parlament, Komisja i Rada są powszechnie dostępne, chyba że ogranicza to klauzula prywatności. Konieczne jest zapewnienie odpowiedniej równowagi między dostępem a ochroną informacji tajnych. W Szwecji został wypracowany system, który dobrze funkcjonuje od 200 lat. Podkreśliła, że nie ma sygnałów z administracji szwedzkiej, że obecna definicja dokumentu jest niewystarczająca. Istnieje jednak zagrożenie, że wprowadzenie zmian nie doprowadzi do zwiększenia przejrzystości, a wręcz przeciwnie. W Szwecji, poza

rozporządzeniem nt. przejrzystości, weszła w życie ustawa o jasnym i zrozumiałym języku ustawodawczym. W szczególności dotyczy to prawa wspólnotowego. Konieczne jest również podniesienie kwestii legitymacji demokratycznej i zaufania obywateli do UE, ponieważ wielu obywateli postrzega UE jako jakieś tajne stowarzyszenie i jest zdania, że trudno im uzyskać informację o tym, co dzieje się w Unii Europejskiej. Szwecja przede wszystkim kieruje się dobrem obywatela. Wnioski o udostępnienie dokumentów wpływają do administracji i są udostępniane, choć najlepiej by było, by obywatele mieli dostęp do rejestru dokumentów. Szwedzkie rejestry są dla obywateli otwarte.

Pan **Kimmo Sasi**, przewodniczący Komisji Prawa Konstytucyjnego parlamentu Finlandii, powiedział, że Finlandia jest przykładem kraju, gdzie zapewniona jest największa przejrzystość, która nie tylko sprzyja upowszechnianiu wiedzy, ale uzyskaniu informacji na temat działań rządu. Art. 10 Konstytucji z 1796 r. mówi, że należy mieć zapewniony wolny dostęp do archiwów i możliwość uzyskania dokumentów. Model skandynawski pozwala na zapewnienie jednostkom i zainteresowanym osobom informacji o tym, w jaki sposób funkcjonują władze publiczne. Wzmacnia to zaufanie publiczne do administracji i umożliwia debatę. Prawo podstawowe w Finlandii mówi, że wszystkie dokumenty są publiczne, chyba że dostęp do nich ograniczony jest innym aktem prawnym. Poufność stanowi jedynie wyjątek od zasady, którą jest powszechny dostęp do dokumentów. Poufność ogranicza się do tego, co jest absolutnie konieczne, z uwagi na interesy handlowe, gospodarcze, rację stanu. Informacje udostępniane dotyczą np. kosztów podróży urzędników, kosztów zamieszkania, wydatków posłów w parlamencie krajowym, itp. Jedynie rozliczenia podatkowe zostały uznane przez rząd fiński za prywatne. Ale wszystkie inne informacje podatkowe są dostępne, włącznie z informacjami o wysokości subsydiów dla rolników i przedsiębiorstw. Pan Sasi uznał propozycje KE za niepokojące, bo powodują usunięcie dużej liczby dokumentów z zakresu rozporządzenia. Rezultatem będzie mniejsze obciążenie administracyjne dla instytucji, ale równocześnie wiele dokumentów będzie ukrytych przed opinią publiczną.

Jiri Polansky, wiceprzewodniczący Komisji Spraw Konstytucyjnych i Prawnych Zgromadzenia Narodowego Czech powiedział, że dobrze, że KE rozpoczęła inicjatywę na rzecz większej przejrzystości. W Brukseli funkcjonuje ok. 2.5 tys. organizacji lobbystycznych gromadzących 50 tys. lobbystów, podczas gdy jedynie 3 tys. lobbystów znajduje się w rejestrze KE. Większość lobbystów działa poza wszelkimi ramami kontroli. Równocześnie mają oni wpływ na procesy decyzyjne w instytucjach europejskich. Parlamente narodowe powinny mieć możliwość ograniczenia czasem agresywnej działalności lobbystów.

Poseł **Andrzej Gałazewski** powiedział, że w Polsce panuje powszechne przekonanie, że dokumenty w Internecie są niepełne, więc należy dotrzeć do urzędnika, który ma kompletny dokument. Jest to pozostałość z poprzedniego okresu. Często jednak ci ludzie mają rację, gdyż informacja w Internecie okazuje się zbyt ogólna i mało użyteczna. Zauważył jednak, że praktyki z założenia pozytywne mogą pójść za daleko i doprowadzić do negatywnych praktyk. Jako przykład podał polską instytucję, IPN, która gromadzi i udostępnia informacje dawnych służb bezpieczeństwa Polski komunistycznej. Dostęp do tych informacji mają naukowcy i dziennikarze, którzy je przetwarzają, podczas gdy osoba, której te informacje dotyczą, nie ma do nich dostępu i nie może się do nich odnieść ani się bronić, w przypadku oskarżeń. Ludzie nie powinni być podzieleni na kategorie – tych, którzy mają łatwiejszy dostęp i tych, którzy go nie mają. Jednak w jego opinii informacja powinna zostać podzielona na poufną lub dostępną. Na koniec zażartował, że coś musi być w powietrzu polarnym, skoro systemy wypracowane przez państwa skandynawskie są przykładami dostępności i przejrzystości dokumentów.

Giacomo Santini podkreślił, że każde posiedzenie parlamentu powinno być transmitowane w Internecie i drogą telewizyjną, bo obywatel ma prawo do uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji

Jirina Rippelova powiedziała, że czeski Senat przeanalizował konsekwencje TL dla struktury ustawodawczej. Senatorowie postulowali wprowadzenie zasady wspólnego komentarza, który mógłby wypłynąć ze strony opinii publicznej i mógłby stanowić głos równoważny w debacie ustawodawczej już w fazie przygotowania wniosku legislacyjnego. Ale ta propozycja nie została przyjęta.

Mauruzio Turco spytał, co Szwecja chce zrobić w czasie prezydentur, aby upublicznić stanowiska delegacji krajowych w Radzie?

Odpowiadając na liczne pytania parlamentarzystów, pan **Kimo Sassi** powiedział, że ważne jest udostępnienie jak największej ilości informacji w Internecie, ale nie we wszystkich przypadkach udostępnienie informacji w Internecie jest konieczne, np. gdy chodzi o wydatki reprezentacyjne ministra. Jeśli jakaś działalność ministra jest kontrowersyjna, to obywatel mógłby ją otrzymać, ale dopiero po kontakcie z administracją. Przepisy regulujące działalność lobbystów powinny być jasne. Jeśli mamy informację niedostępną dla innych, ta informacja ma wartość polityczną. Konieczne jest unikanie takiej sytuacji. Wszyscy powinni grać zgodnie z tymi samymi regułami gry. Odnosząc się do propozycji publikowania stanowisk krajów przed obradami w Radzie, powiedział, że też był ministrem i przed zaprezentowaniem stanowiska fińskiego rządu w Radzie, często miały miejsce konsultacje w parlamencie. Dlatego to stanowisko musiało być elastyczne i często w procesie konsultacji i negocjacji rezygnowano z wielu postulatów. Publikowanie tych stanowisk negocjacyjnych w Internecie jest sprzeczne z samą zasadą negocjacji i mija się z celem. Po spotkaniu - to zupełnie inna sprawa. Natomiast same dyskusje powinny być upublicznione.

Beatrice Ask zgodziła się z panem Sassi. Powiedziała, że w jakimś stopniu wykorzystujemy Internet do publikowania informacji, ale to administracja podejmuje decyzje, co do tego, które informacje tam są publikowane. W rządzie szwedzkim jest kilka projektów nt. informacji internetowej. Konieczne jest sporządzenie rejestru dokumentów dostępnych w Internecie. Ale należy pamiętać, że nie wszystkie dokumenty mają postać elektroniczną. W kwestii lobbystów, pani minister powiedziała, że przejrzystość to zapewnienie obywatelom dostępu do informacji a lobbyści wypaczają tę szczytną ideę, ale nie da się z tym nic zrobić.

Ad. 6.

Uwagi podsumowujące

Na koniec kilka uwag podsumowujących przedstawił pan **P. Nicoforos Diamandouros**, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Podkreślił, że przejrzystość, zaufanie i odpowiedzialność są bardzo ważne. Instytucje UE mogą czerpać inspirację z najlepszych praktyk państw członkowskich w dziedzinie przejrzystości i dobrego zarządzania. Przejrzystość prowadzi do nadania największego znaczenia obywatelom. Przejrzystość pozwala na demokratyczny ład, zapewniający kontrolę, ocenę działalności władz i pociągnięcie ich do odpowiedzialności. To z kolei gwarantuje wolność słowa i uczestnictwo w debacie publicznej. Odnosząc się do procesu legislacyjnego w UE podkreślił, że nikt poważnie nie domaga się tego, ani nie utrzymuje, że ten proces jest w pełni przejrzysty. Rzecznik powiedział, że poparł zalecenie PE dla Komisji w sprawie dostępu do dokumentów,

ale np. Rada cały czas w 100% nie przestrzega tego rozporządzenia. Ponadto wydaje się, że proces przedlegislacyjny jest przejrzysty, ale nie ma tej przejrzystości w trakcie procesu polegislacyjnego. Większa przejrzystość procesu podejmowania decyzji na szczeblu UE mogłaby przyczynić się do pokonania obaw związanych z jego legalnością i poprawić w ten sposób wizerunek UE.

Rzecznik podkreślił, że obecnie przejrzystość na szczeblu UE jest jednak większa, niż w niektórych państwach członkowskich. W fazie wdrażania potrzebna jest duża doza przejrzystości. Ważne jest, by mieć świadomość, jak przepisy są stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Przejrzystość legislacyjna powinna również istnieć na szczeblu regionalnym. Brak standardów minimalnych często stanowi przeszkodę dla obywateli. Nie ma forum wymiany najlepszych praktyk dostępu do informacji i dokumentów.

Kolejną kwestią jest dostęp do danych w poszczególnych państwach. Duża ilość informacji znajduje się w bazie danych. Wynik naszych prac jest dostępny publicznie, ale również istnieje możliwość dostępu do dokumentów na kolejnych etapach prac nad nimi. W ubiegłym roku PE zaktualizował rolę Rzecznika Praw Obywatelskich, w efekcie czego nie współpracuje już on jedynie z instytucjami UE, ale również z instytucjami krajowymi.

Na koniec wyraził żal, że Unia jest postrzegana jako zamknięta, ponieważ ciągle dąży do poszerzenia wiedzy obywateli nt. informacji i dokumentów. Nikt nie chce, by wszystko odbywało się „za zamkniętymi drzwiami”. Chcemy bardziej otwartej Europy. Nowelizacja rozporządzenia 1049 jest krokiem ku większej przejrzystości a nie krokiem wstecz, bowiem obywatele zasługują na dostęp do szerszej informacji.

Ad. 7.

Wnioski i perspektywy dotyczące obszaru współpracy międzyparlamentarnej

Podsumowując pan **Luděk Sefzig** powiedział, że trzecia sesja pokazała, że są problemy dotyczące przeglądu dostępu do dokumentów. Pojawiały się komentarze, że należy karać za odmowę dostępu do dokumentów, jeśli taka odmowa jest nadużywana przez administrację. Z drugiej strony pojawiły się głosy, że nie można wyróżniać niektórych grup i umożliwiać im łatwiejszego dostępu do dokumentów. Obecne rozporządzenie jest udane i dobrze służy obywatelom. Należy zapewnić, by jego przegląd nie pogorszył obecnej sytuacji.

Gerard Deprez uznał za absurdalne, by tworzyć Europę przeciw państwom europejskim oraz by tworzyć w PE prawo sprzeczne z prawem w państwach członkowskich. Podkreślił, że PE nie interesuje jedynie opinia parlamentów narodowych, ale chce z nimi współpracować.

**Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska**

A k c e p t u j e

**Jan Rulewski
Członek Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji Senatu RP**