



Decyzja w sprawie 21/2016/JAP dotyczącej odmowy udzielenia przez Radę Unii Europejskiej dostępu do opinii prawnych odnoszących się do wniosków dotyczących rozporządzeń w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej oraz Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (EUROJUST)

Decyzja

Sprawa 21/2016/JAP - Otwarta 09/02/2016 - Decyzja z 07/03/2019 - Instytucja, której sprawa dotyczy Rada Unii Europejskiej (Nie stwierdzono niewłaściwego administrowania)

|

Sprawa dotyczyła odmowy udzielenia przez Radę Unii Europejskiej pełnego dostępu do opinii prawnych odnoszących się do wniosków ustawodawczych dotyczących rozporządzeń w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej oraz Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (EUROJUST).

W trakcie dochodzenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Rada zgodziła się na ujawnienie dwóch z czterech dokumentów, lecz ponownie odmówiła pełnego ujawnienia dwóch pozostałych, mimo że przyznała do nich dostęp częściowy.

Rzecznik zgadza się, że odmowa ujawnienia opinii prawnych była w pełni uzasadniona na podstawie ochrony porady prawnej i postępowania sądowego. W związku z tym Rzecznik zamyka sprawę, nie stwierdzając niewłaściwego administrowania, lecz zwraca się do Rady o ponowne rozpatrzenie odmowy z uwagi na upływ czasu.

Ogólne informacje na temat skargi

1. Skarżący, polski badacz, wystąpił do Rady Unii Europejskiej o udzielenie mu dostępu publicznego – na mocy rozporządzenia UE w sprawie dostępu do dokumentów [1] – do czterech opinii Służby Prawnej Rady [2] odnoszących się do wniosków dotyczących rozporządzeń w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej [3] oraz Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych [4] (Eurojust).

2. Prokuratura Europejska będzie niezależnym organem Unii uprawnionym do prowadzenia dochodzeń i ścigania sprawców nadużyć i innych przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii. Dzięki zdecentralizowanej strukturze będzie mogła włączać i integrować krajowe organy ścigania. Dochodzenia Prokuratury Europejskiej będą zasadniczo



prowadzone przez delegowanych prokuratorów europejskich mających siedzibę w każdym państwie członkowskim, którzy będą w pełni niezależni od krajowych organów ścigania..

3. Proponowane rozporządzenie w sprawie Eurojust-u reguluje stosunki między Eurojustem a Prokuraturą Europejską. W przypadkach, w których Prokuratura Europejska działa w ramach swoich kompetencji, Eurojust nie powinien podejmować działań. Eurojust powinien jednak mieć możliwość podejmowania działań w ramach swoich kompetencji w sprawach dotyczących poszczególnych państw członkowskich.

4. Rada odmówiła dostępu do dokumentów, ponieważ uznała, że ich ujawnienie opinii publicznej naruszyłoby ochronę porady prawnej i postępowania sądowego oraz zakłóciłoby proces podejmowania decyzji w kontekście trwających (w tamtym czasie) negocjacji ustawodawczych.

5. Skarżący zwrócił się do Rady o ponowne rozpatrzenie pierwotnej decyzji o odmowie dostępu [5]. Twierdził, że nie ma podstaw, by przypuszczać, iż ujawnienie wymienionych we wniosku dokumentów naruszyłoby potrzebę obiektywnej i kompleksowej porady prawnej ze strony Rady. Jego zdaniem pełne ujawnienie opinii prawnych, a w szczególności porad dotyczących procesu ustawodawczego (w przypadku, gdy tylko Rada pełni rolę ustawodawcy), [może] gwarantować, że wykluczone zostaną [jakiegokolwiek] inicjatywy wątpliwe pod względem prawnym, odzwierciedlając tym samym jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej, jaką jest praworządność [6]. Dodał on, że nawet gdyby istniało ryzyko naruszenia ochrony porady prawnej Rady, byłoby ono czysto hipotetyczne i w związku z tym niewystarczające, aby uzasadnić wyjątek dotyczący ujawniania informacji zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001.

6. Skarżący zakwestionował pogląd Rady, zgodnie z którym nie istnieje nadrzędny interes publiczny. Wysunął argument, że kontrola publiczna i przejrzystość ustawodawczego procesu decyzyjnego są podstawowymi czynnikami uzasadniającymi podjęte decyzje.

7. 26 października 2015 r. sekretarz generalny Rady udzielił odpowiedzi, w której podtrzymał uzasadnienie pierwotnej odmowy.

8. Niezadowolony z odpowiedzi Rady skarżący zwrócił się 6 stycznia 2016 r. do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dochodzenie

9. Rozpatrując wniosek skarżącego o dostęp do dokumentów, Rzecznik wszczęła dochodzenie w sprawie zastosowania przez Radę odnośnych przepisów rozporządzenia nr 1049/2001.

10. W trakcie dochodzenia zespół Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich do spraw postępowań zbadał akta Rady i uzyskał kopie wymaganych dokumentów. 10 stycznia 2017 r. Rzecznik otrzymała opinię Rady w sprawie skargi. Rzecznik zwróciła się do skarżącego z prośbą o przedstawienie uwag na temat opinii Rady, na którą nie udzielił odpowiedzi. Pomimo tego Rzecznik uwzględniła w trakcie dochodzenia argumenty i opinie wysunięte przez obie strony.



11. W trakcie dochodzenia Rada ponownie rozważyła swoje stanowisko i ujawniła skarżącemu dwa [7] z czterech wnioskowanych dokumentów. Rada uzasadniła swoją decyzję wpływem czasu i postępowaniem w procesie podejmowania decyzji w odniesieniu do obydwu aktów ustawodawczych.

12. Jeśli chodzi o dwa pozostałe dokumenty [8], Rada przedstawiła te same powody, dla których wcześniej odmówiła dostępu, i zauważyła, że udzieliła już do nich częściowego dostępu.

Argumenty przedstawione Rzecznikowi

Na temat wyjątku dotyczącego ochrony porady prawnej

13. W opinii przesłanej Rzecznik Rada potwierdziła swoje wcześniejsze zdanie, które przedstawiła skarżącemu, że wymienione we wniosku dokumenty zawierają porady dotyczące wrażliwych, złożonych i kontrowersyjnych kwestii prawnych. Z uwagi na uprawnienia Prokuratury Europejskiej Rada nalegała, że obydwie opinie jej Służb Prawnych mogą potencjalnie zostać wykorzystane w postępowaniach sądowych w przyszłości. Udostępnienie ich opinii publicznej mogłoby zatem zaszkodzić zdolności Służb Prawnych Rady do obrony swojego stanowiska w postępowaniach sądowych w przyszłości [9]. Zdaniem Rady ryzyko sporu sądowego jest bardzo wysokie, a nie czysto hipotetyczne. Rada zauważyła, że Trybunał uznał również fakt, iż dokumenty mogą mieć znaczenie dla postępowania sądowego „w niedalekiej przyszłości”, za wystarczającą podstawę do ich nieujawniania [10]. Ponadto „zasada ochrony równości broni” ma zastosowanie niezależnie od momentu, w którym zostanie wszczęte postępowanie sądowe.

Na temat wyjątku dotyczącego ochrony trwającego procesu decyzyjnego

14. Rada argumentowała, że ujawnienie opinii jej Służby Prawnej w sprawach budzących kontrowersje, mających kluczowe znaczenie dla trwających negocjacji ustawodawczych, mogłoby zniechęcić doradców prawnych do szczerego i bezpośredniego wyrażania opinii. Takie ograniczenie podważyłoby zdolność Służby Prawnej do wykonywania obowiązków i poważnie wpłynęłoby na skuteczność całego procesu decyzyjnego Rady [11]. W tym kontekście Rada stwierdziła, że oba projekty ustawodawcze – dotyczące Prokuratury Europejskiej i Eurojust-u – są ze sobą ściśle powiązane i że proces decyzyjny (były wówczas) w toku (bowiem nie przyjęto wtedy jeszcze żadnego końcowego aktu ustawodawczego). Nieformalne negocjacje w sprawie wniosku dotyczącego Prokuratury Europejskiej między przedstawicielami obu prawodawców i Komisji (tzw. rozmowy trójstronne [12]) zostały (wówczas) już rozpoczęte, ale nie były jeszcze zakończone [13], a rozmowy trójstronne w sprawie Eurojust-u jeszcze nawet się nie rozpoczęły.



15. Rada odniosła się do decyzji Rzecznik w dochodzeniu OI/8/2015/JAS [14] w sprawie przejrzystości rozmów trójstronnych. Jej zdaniem w kontekście złożonych negocjacji ustawodawczych w niektórych sytuacjach może być konieczne ograniczenie prawa społeczeństwa do udziału w procesie ustawodawczym, zwłaszcza jeżeli negocjacje nieformalne pozostają w toku. Ma to, zdaniem Rady, zasadnicze znaczenie dla ochrony przestrzeni negocjacyjnej instytucji w kontrowersyjnych kwestiach. Stwierdziła ona, że odnosi się to do rozmów trójstronnych w sprawie Prokuratury Europejskiej, które były nadal w toku, oraz rozmów trójstronnych w sprawie Eurojust-u, które jeszcze się nie rozpoczęły. Rada uznała, że jest gotowa ujawnić dokumenty ustawodawcze, nawet w czasie nieformalnych negocjacji pod warunkiem, że brak będzie obaw o możliwym podważeniu procesu decyzyjnego.

Ujawnienie dokumentów w nadrzędnym interesie publicznym

16. Rada stwierdziła ponadto, że skarżący nie uzasadnił swojego twierdzenia, że za ujawnieniem pozostałych dokumentów przemawia nadrzędny interes publiczny, uznając jego argumentację za zbyt ogólną i niejasną [15]. Ogólne argumenty, że przejrzystość procesu ustawodawczego leży sama w sobie w interesie publicznym, nie uwzględnia specyfiki każdego przypadku, co może uzasadniać odmowę udzielenia dostępu do dokumentów.

Ocena Rzecznika

17. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Rada ujawniła skarżącemu dwa dokumenty będące przedmiotem wniosku i uznaje **ten aspekt skargi za rozstrzygnięty** przez Radę. Jej analiza ograniczona będzie zatem do pozostałych dwóch dokumentów, do których został przyznany jedynie dostęp częściowy.

18. Jako uzasadnienie swojej decyzji o odmowie dostępu do dwóch pozostałych dokumentów, Rada powołała się na dwa wyjątki przewidziane w rozporządzeniu 1049/2001: (i) ochronę porady prawnej i postępowań sądowych oraz (ii) ochronę toczącego się procesu decyzyjnego.

(i) Opinia prawna dotycząca Prokuratury Europejskiej

19. Prokuratura Europejska będzie odpowiedzialna za prowadzenie dochodzeń i postępowań karnych przeciwko osobom na szczeblu krajowym. W związku z tym jest pewne, że po uruchomieniu Prokuratury Europejskiej wykładnia przepisów rozporządzenia będzie miała bezpośrednie znaczenie w licznych dochodzeniach i postępowaniach sądowych wszczynanych w ich następstwie. Rzecznik zgadza się zatem z Radą, że ryzyko przyszłych postępowań sądowych nie istnieje jedynie w rzeczywistości, ale jest wręcz bardzo wysokie i zdecydowanie nie czysto hipotetyczne.



20. Kwestia tego, czy każda opinia prawna Rady dotycząca rozporządzenia w sprawie Prokuratury Europejskiej byłaby istotna dla takiego postępowania sądowego w takim sensie, że jej ujawnienie naruszyłoby ochronę porady prawnej lub postępowania sądowego, będzie zależała od rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie.

21. Po przeanalizowaniu dokumentu Rzecznik uznaje, że zdecydowanie większa część tekstu odnosi się do kwestii, które mogą okazać się kluczowe dla przyszłych postępowań sądowych. Biorąc pod uwagę treść tej opinii, można przewidzieć, że strony ewentualnego postępowania będą starały się wykorzystać poradę prawną Rady na swoją korzyść, co może się odbić negatywnie na postępowanie przed Prokuraturą Europejską.

22. Wprawdzie można by twierdzić, że tylko bardzo niewielka część redakcji tekstu jest zbyt nadmierna i zbędna. Niemniej jednak te redakcje nie ukrywają nic znaczącego.

23. W istotnym interesie publicznym leży zagwarantowanie prawidłowego przebiegu procesów sądowych dotyczących ścigania przestępstw, a w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy Rzecznik zgadza się, że interes publiczny przemawiający za dalszym ujawnieniem dokumentu nie jest nadrzędny wobec interesu publicznego przemawiającego za nieujawnianiem informacji.

24. Ponieważ oczywiste jest, że nieujawnianie opinii prawnej Prokuratury Europejskiej jest uzasadnione potrzebą ochrony porady prawnej i postępowania sądowego, nie ma potrzeby rozważania zastosowania dodatkowego wyjątku.

(ii) Opinia prawna dotycząca EUROJUST-u

25. Opinia prawna dotycząca Eurojust-u odnosi się do przepisów, które miały być zawarte w zmienionym rozporządzeniu dotyczącym Eurojust-u w odniesieniu do kwestii publicznego dostępu do dokumentów. Ustępy 1–13 i 20 lit. e) opinii zostały przez Radę ujawnione, natomiast ust. 14–20 lit. d) zostały wstrzymane. Utajnione fragmenty zawierają poradę prawną dotyczącą wykładni i potencjalnych skutków odnośnych przepisów zawartych w (ówczesnym) projekcie rozporządzenia.

26. Rzecznik przyznaje, że można było przewidzieć ograniczone prawdopodobieństwo postępowań sądowych dotyczących dostępu do dokumentów przechowywanych przez Eurojust oraz że ujawnienie utajnionych ustępów mogłoby wpłynąć na prawidłowy przebieg ewentualnego postępowania sądowego. W związku z tym Rzecznik przyznaje, że Rada podała częściowe uzasadnienie dla nieudzielania publicznego dostępu do tej części opinii prawnej **w momencie otrzymania wniosku**. Ponadto Rzecznik zauważa, że skarżący nie nadał skardze dalszego biegu, a samo rozporządzenie weszło już w życie (rozporządzenie 2018/1727 [16]).

27. W tych okolicznościach Rzecznik nie uważa za stosowne stwierdzenie niewłaściwego administrowania w związku z decyzją Rady o nieujawnianiu części dokumentu stanowiącego przedmiot wniosku. Rzecznik wzywa jednak Radę, aby teraz rozważyła udzielenie publicznego dostępu do tych części dokumentu ze względu na upływ czasu i zakończenie procedury



ustawodawczej.

28. Rzecznik pochwała gotowość Rady do uwzględnienia upływu czasu wyrażony w trakcie jej dochodzenia i ma nadzieję na dalszą gotowość Rady w tym względzie w interesie przejrzystości i otwartości.

Wniosek

W oparciu o przeprowadzone dochodzenie oraz ze względu na postęp legislacyjny w jego trakcie, Rzecznik zamyka dochodzenie z następującym wnioskiem :

Nie zaistniał przypadek niewłaściwego administrowania po stronie Rady. Rzecznik zwraca się jednak do Rady o rozważenie przyznania publicznego dostępu do utajnionych części opinii prawnej dotyczącej Eurojust-u w świetle zmiany okoliczności.

Skarżący oraz Rada zostaną powiadomieni o niniejszej decyzji.

Emily O'Reilly

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich

Sporządzono w Strasburgu, dnia, 2019-03-07

[1] 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 (Dz.U. (2001) L 145, s. 43) dostępne pod adresem:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32001R1049>.

[2] (i) Dokument 6267/14 odnoszący się do wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Dokument zawiera analizę specjalnej procedury „wzmocnionej współpracy” przewidzianej w art. 86 ust. 1 akapit drugi i trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

(ii) Dokument 13302/1/14 REV 1 odnoszący się do wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. W tej opinii prawnej dokonano szczegółowej analizy zgodności z Traktatami UE niektórych przepisów wniosku dotyczącego rozporządzenia, które ograniczają kontrolę sądową Trybunału Sprawiedliwości UE w odniesieniu do środków proceduralnych podejmowanych przez Prokuraturę Europejską.

(iii) Dokument 16983/14 odnoszący się do wniosku dotyczącego sprawozdania w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (EUROJUST). Opinia prawna zawiera ocenę prawną art. 60 wniosku, który odnosi się do publicznego dostępu do dokumentów będących w posiadaniu EUROJUSTU. Dokument 16893/14 COR 1 jest sprostowaniem do pkt 10 na str. 4 dokumentu 16983/14.



(iv) Dokument 8904/15 odnoszący się do wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. W opinii prawnej analizuje się zgodność z art. 86 TFUE rozszerzenia jurysdykcji prokuratora europejskiego w odniesieniu do niektórych przestępstw pomocniczych. W dokumencie 8904/15 COR 1 wskazano, że sprostowanie nie ma zastosowania do polskiej wersji dokumentu 8904/15.

[3] Prokuratura Europejska będzie niezależnym organem UE uprawnionym do prowadzenia dochodzeń i ścigania sprawców nadużyć i innych przestępstw na szkodę interesów finansowych UE.

[4] EUROJUST jest organem UE, który ułatwia koordynację dochodzeń i postępowań karnych między właściwymi organami w państwach członkowskich UE oraz usprawnia współpracę między nimi. Więcej informacji na stronie:
<http://www.eurojust.europa.eu/Pages/languages/pl.aspx>

[5] Procedurę „wniosków potwierdzających” ustanowiono w art. 7 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001.

[6] Argumentował on, że upublicznienie opinii prawnych, a przez to zapewnienie kontroli, może prowadzić do udzielania skuteczniejszych porad prawnych i zwiększenia ich zasadności. Odniósł się przy tym do wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco przeciwko Radzie, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 45-46.

[7] Odnośne dokumenty: 6267/14 (wkład Służby Prawnej Rady w odniesieniu do wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej) i 8904/15 (opinia Służby Prawnej Rady w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej).

[8] **13302/1/14 REV 1** (w sprawie zakresu kontroli sądowej Trybunału Sprawiedliwości) i **16983/14** (w sprawie publicznego dostępu do EUROJUST).

[9] Na poparcie swej opinii Służba Prawna Rady przywołała sprawę T-796/14 Philip Morris Ltd przeciwko Komisji Europejskiej, pkt 66-71.

[10] Sprawa T-800/14 Philip Morris Ltd przeciwko Komisji Europejskiej, pkt 68-69.

[11] W tym kontekście Rada odniosła się do wyroku Sądu w sprawie T-18/15 Philip Morris Ltd przeciwko Komisji. Sąd stwierdził, że możliwość niezależnego wyrażania opinii w ramach instytucji zachęca do podejmowania wewnętrznych dyskusji w celu poprawy funkcjonowania tej instytucji i przyczynienia się do sprawnego przebiegu procesu decyzyjnego. Uznał on zatem za zasadne stanowisko Komisji o odmowie dostępu do dokumentu zawierającego krytykę autora opinii na temat niektórych aspektów postępowania określonej sekcji Komisji, ponieważ ujawnienie tego dokumentu mogłoby poważnie zagrozić procesowi decyzyjnemu.

[12] Dwa organy prawodawcze UE, czyli Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej,



uchwalają przepisy na wniosek Komisji Europejskiej. W trakcie tego procesu obaj współprawodawcy – przy wsparciu Komisji – często prowadzą negocjacje w ramach tzw. rozmów trójstronnych, czyli **nieformalnych spotkań** przedstawicieli trzech zaangażowanych instytucji. Podczas rozmów trójstronnych Parlament i Rada dążą do uzgodnienia wspólnego aktu ustawodawczego w oparciu o pierwotne stanowisko każdej z instytucji. Uzgodniony tekst poddaje się następnie pod głosowanie zgodnie z formalną procedurą ustawodawczą.

[13] W międzyczasie tekst rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej uzgodniono w ramach procedury wzmocnionej współpracy. Rozporządzenie to już obowiązuje, ale Prokuratura Europejska nie jest jeszcze w pełni operacyjna. Aby uzyskać więcej informacji, zob. rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1), do pobrania pod linkiem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32017R1939> .

[14] Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawiająca wnioski w następstwie strategicznego dochodzenia OI/8/2015/JAS dotyczącego przejrzystości rozmów trójstronnych.

[15] W tym kontekście Rada odniosła się do wyroku Sądu w sprawie T-710/14 Herbert Smith Freehills przeciwko Radzie, pkt 69.

[16] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchylenia decyzji Rady 2002/187/WSiSW (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 138) do wglądu pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32018R1727> .