



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link]. Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej [polityce językowej i tłumaczeniowej](#) [Link].

Zalecenie w sprawie odmowy przez Komisję Europejską publicznego dostępu do wiadomości tekstowych wymienianych między przewodniczącym Komisji a dyrektorem generalnym firmy farmaceutycznej w sprawie zakupu szczepionki przeciwko COVID-19 (sprawa 1316/2021/MIG)

Zalecenie

Sprawa 1316/2021/MIG - Otwarta 16/09/2021 - Zalecenia w sprawie 26/01/2022 - Decyzja z 12/07/2022 - Instytucja, której sprawa dotyczy Komisja Europejska (Stwierdzony przypadek niewłaściwego administrowania) |

Skarżący zwrócił się do Komisji Europejskiej o publiczny dostęp do wiadomości tekstowych i innych dokumentów dotyczących dyskusji między przewodniczącym Komisji a dyrektorem generalnym firmy farmaceutycznej na temat zakupu szczepionek przeciwko COVID-19. Komisja stwierdziła, że nie może zapewnić dostępu do żadnych wiadomości tekstowych, ponieważ nie przechowywano żadnych takich wiadomości.

W kontekście dochodzenia Rzecznika okazało się, że Komisja nie uważa, aby wiadomości tekstowe zasadniczo podlegały wewnętrznym kryteriom rejestracji dokumentów ze względu na rzekomo „krótkotrwały” charakter ich treści. Rozpatrując wniosek, zwrócił się do osobistego biura przewodniczącego Komisji (kabinetu) o zidentyfikowanie wyłącznie dokumentów spełniających kryteria rejestracji. W związku z tym osobiste biuro przewodniczącego Komisji nie próbowało zidentyfikować żadnych wiadomości tekstowych, w związku z czym Komisja nie oceniła, czy takie wiadomości tekstowe powinny zostać ujawnione.

Rzecznik uważa, że stanowiło to niewłaściwe administrowanie. W tym celu wydała zalecenie, aby Komisja zwróciła się do biura przewodniczącego Komisji o ponowne wyszukiwanie odpowiednich wiadomości tekstowych, wyjaśniając, że wyszukiwanie nie powinno ograniczać się do zarejestrowanych dokumentów lub dokumentów, które spełniają kryteria rejestracji. W



przypadku późniejszej identyfikacji jakichkolwiek wiadomości tekstowych Komisja powinna ocenić zgodnie z rozporządzeniem 1049/2001, czy skarżący może uzyskać do nich publiczny dostęp.

Sporządzone zgodnie z art. 4 ust. 1 Statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich [1]

Kontekst skargi

1. W kwietniu 2021 r. New York Times opublikował artykuł [2] , w którym poinformował, że przewodniczący Komisji i dyrektor generalny przedsiębiorstwa farmaceutycznego wymienili się tekstami i zaproszeniami do składania zamówień na szczepionki przeciwko COVID-19 oraz że *„ta osobista dyplomacja odegrała dużą rolę w umowie, która ma zostać sfinalizowana [ten] tydzień, w którym [UE] zablokuje 1,8 mld dawek (...)”* .

2. W dniu 4 maja 2021 r. skarżący, dziennikarz, zwrócił się do Komisji o publiczny dostęp [3] do *„wiadomości i innych dokumentów związanych z wymianą między [przewodniczącym Komisji] a [dyrektorem generalnym]”* , o których mowa w artykule „New York Times”.

3. **Komisja** wskazała trzy dokumenty, które wchodzą w zakres wniosku skarżącego: e-mail, list i komunikat prasowy. Umożliwiło to skarżącemu szeroki dostęp do tych dokumentów, redagując jedynie ograniczone dane osobowe.

4. W dniu 28 maja 2021 r. skarżący zwrócił się do Komisji o dokonanie przeglądu swojej decyzji (wnosząc „wniosek potwierdzający”). W szczególności skarżący zakwestionował fakt, że Komisja nie zidentyfikowała żadnych wiadomości tekstowych.

5. W lipcu 2021 r. Komisja wydała decyzję potwierdzającą. Stwierdziła, że przeprowadziła ponowne dokładne przeszukanie i potwierdziła, że nie posiada żadnych dodatkowych dokumentów, które odpowiadałyby wnioskowi skarżącego o udzielenie dostępu.

6. Niezadowolony z odpowiedzi Komisji skarżący zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dochodzenie

7. Rzecznik Praw Obywatelskich wszczął we wrześniu 2021 r. dochodzenie w sprawie obaw skarżącego, że Komisja nie zidentyfikowała i nie ujawniła wiadomości tekstowych, do których zwraca się o dostęp.

8. W trakcie dochodzenia zespół dochodzeniowy Rzecznika Praw Obywatelskich spotkał się z przedstawicielami Komisji w celu uzyskania dalszych informacji na temat sprawy. Następnie zespół dochodzeniowy sporządził sprawozdanie ze spotkania (dostępne poniżej) [4] , które zostało udostępnione skarżącemu, który następnie przedstawił swoje uwagi. Zespół



dochodzeniowy Rzecznika Praw Obywatelskich dokonał również przeglądu dokumentów wyszczególniających sposób, w jaki Komisja rozpatrzyła wniosek o publiczny dostęp.

Przedstawione argumenty

9. Skarżący stwierdził zasadniczo, że wiadomości tekstowe powinny być uznawane za dokumenty zgodnie z unijnymi przepisami dotyczącymi publicznego dostępu do dokumentów. Skarżący zauważył, że Komisja nie ujawniła, czy przedmiotowe wiadomości tekstowe istnieją, czy też istnieją. W świetle artykułu „New York Times” uznał on za prawdopodobne, że sporne wymiany rzeczywiście miały miejsce. Twierdził on zatem, że Komisja nie zidentyfikowała wszystkich dokumentów wchodzących w zakres jego wniosku o udzielenie dostępu.

10. W swojej odpowiedzi Komisja stwierdziła, że prawo publicznego dostępu ma zastosowanie wyłącznie do istniejących dokumentów będących w posiadaniu instytucji. Komisja stwierdziła również, że *„nie jest zobowiązana do zachowania każdego dokumentu”*. Komisja odniosła się do swojej decyzji w sprawie zarządzania rejestrami, zgodnie z którą *„[d]okumenty są rejestrowane, jeżeli zawierają ważne informacje, które nie są krótkotrwałe lub mogą obejmować działania lub działania następcze ze strony Komisji lub jednego z jej departamentów”*. Komisja uznała, że *„wiadomość tekstowa lub inny rodzaj wiadomości błyskawicznych jest ze swej natury dokumentem krótkotrwałym, który zasadniczo nie zawiera istotnych informacji dotyczących kwestii związanych z polityką, działaniami i decyzjami Komisji, a zatem nie kwalifikuje się zwykle jako dokument spełniający kryteria rejestracji. W tym względzie polityka Komisji w zakresie prowadzenia rejestrów zasadniczo wykluczałaby komunikatory internetowe.”*

11. Podczas spotkania z zespołem dochodzeniowym Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja stwierdziła, że do tej pory nie rejestrowała żadnych wiadomości tekstowych w swoim systemie zarządzania dokumentami. Jest to logiczne, biorąc pod uwagę, że teksty mają zazwyczaj charakter krótkotrwały i nie są wykorzystywane w formalnym procesie decyzyjnym Komisji i nie zobowiązują instytucji.

12. Komisja stwierdziła również, że jej pracownicy, którzy rozpatrzyli wniosek skarżącego, skonsultowali się z osobistym biurem przewodniczącego (kabinet), co potwierdziło, że nie istnieją żadne dodatkowe dokumenty spełniające wewnętrzne kryteria rejestracji Komisji.

13. W swoich uwagach do sprawozdania ze spotkania skarżący zauważył, że nadal nie jest jasne, czy istnieją istotne wiadomości tekstowe, czy takie wiadomości tekstowe zostały usunięte, czy też nigdy nie istniały.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich prowadząca do wydania zalecenia

14. W przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich jasne jest, że wiadomości tekstowe wchodzą w zakres unijnego prawa o publicznym dostępie do dokumentów (rozporządzenie 1049/2001)



[5] . Zgodnie z rozporządzeniem dokumentem jest: „*każda treść bez względu na nośnik (zapisana na papierze lub przechowywana w formie elektronicznej lub jako nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne) dotycząca kwestii związanych z polityką, działaniami i decyzjami wchodzącymi w zakres odpowiedzialności instytucji*” [6] .

15. Jest równie jasne, że rozporządzenie 1049/2001 ma zastosowanie do **wszystkich** dokumentów będących w posiadaniu instytucji UE, tj. „*dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nią i będących w jej posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej*” [7] .

16. Sformułowanie to wyrażnie wskazuje, że decydującym elementem dokumentu nie jest jego nośnik. Nie ma również znaczenia, czy dokument został zarejestrowany w systemie zarządzania dokumentami instytucji. Znaczenie ma *treść* dokumentu oraz to, czy odnosi się on do „*polityki, działań i decyzji*” , za które instytucja jest odpowiedzialna. Jeśli chodzi o istnienie treści, sądy Unii uznały, że definicja dokumentu do celów rozporządzenia 1049/2001 opiera się zasadniczo na treści, które mogą być „*zapisane, skopiowane lub konsultowane po jego wygenerowaniu*” [8] . W związku z tym wiadomości tekstowe stanowią dokumenty, a opinia publiczna może zwrócić się do nich o dostęp, jeżeli dotyczą one pracy instytucji i jeżeli instytucja je posiada [9] .

17. To, czy wiadomości tekstowe są następnie rejestrowane w systemie zarządzania dokumentami danej instytucji, nie ma znaczenia z prawnego punktu widzenia dla celów definicji „dokumentu” na mocy rozporządzenia 1049/2001. Rejestracja dokumentu jest *konsekwencją* istnienia dokumentu, a *nie warunkiem* jego istnienia.

18. Kwestia, czy należy rejestrować wiadomości tekstowe, jest ważną kwestią, którą Rzecznik podejmuje w swojej bieżącej inicjatywie strategicznej (SI/4/2021/MIG) dotyczącej sposobu, w jaki instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE rejestrują wiadomości tekstowe i wiadomości błyskawicznie wysyłane/otrzymywane przez pracowników w charakterze zawodowym. [10] Rejestrowanie informacji w systemie zarządzania dokumentami w instytucji znacznie ułatwia publiczny dostęp do dokumentów, ułatwiając instytucjom wyszukiwanie i identyfikowanie dokumentów. W orzecznictwie Unii uznano, że instytucje Unii są zobowiązane do sporządzania i przechowywania dokumentacji dotyczącej ich działalności oraz do tego, w miarę możliwości, w sposób niearbitralny i przewidywalny [11] .

19. W niniejszej sprawie nie chodzi jednak o to, czy przedmiotowe wiadomości tekstowe powinny zostać zarejestrowane, czy też zostały zarejestrowane. Chodzi raczej o to, czy jeżeli komunikaty dotyczą prac Komisji i czy je posiada, Komisja powinna była udzielić do nich publicznego dostępu. Sposób, w jaki Komisja potraktowała tę kwestię, nie pozwolił na udzielenie odpowiedzi na te pytania. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że stanowiło to **niewłaściwe administrowanie** z powodów przedstawionych poniżej.

20. WE wniosku o udzielenie dostępu skarżący wyjaśnił, że zwraca się o publiczny dostęp do wymian między przewodniczącym Komisji a dyrektorem generalnym przedsiębiorstwa farmaceutycznego. Odniósł się do artykułu medialnego opartego na wywiadzie z



przewodniczącą Komisji, w którym poinformowano, że omawiana wymiana miała miejsce. Wymiana miała miejsce w kontekście negocjacji w sprawie umowy na zakup szczepionek, która została później zawarta.

21. To, czy wiadomości tekstowe były częścią formalnej procedury, czy też w jakikolwiek sposób zobowiązały się one do Komisji, może mieć wpływ na to, czy powinny one zostać zarejestrowane w systemie zarządzania dokumentami Komisji, ale nie ma wpływu na to, czy są one objęte przepisami dotyczącymi publicznego dostępu.

22. WE wniosku skierowanym do gabinetu przewodniczącego o dokumenty wchodzące w zakres wniosku skarżącego o publiczny dostęp Komisja zwróciła się do gabinetu przewodniczącego o dostarczenie wyłącznie dokumentów *spełniających jej wewnętrzne kryteria rejestracji*. Następnie gabinet Prezydenta potwierdził, że takie dodatkowe dokumenty nie istnieją. Pomimo wyraźnego wniosku skarżącego o publiczny dostęp do „wiadomości tekstowej”, Komisja nie wyjaśniła, czy dokumenty te rzeczywiście istniały. Zamiast tego poprosił jedynie o dokumenty, które gabinet uznał za spełniające kryteria nagrywania. W związku z tym nie przeprowadzono oceny, czy istnieją jakiegokolwiek inne dokumenty i czy powinny one zostać ujawnione zgodnie z rozporządzeniem 1049/2001 [12].

Zalecenie

Na podstawie dochodzenia w sprawie tej skargi Rzecznik przedstawia Komisji następujące zalecenie:

Komisja powinna zwrócić się do gabinetu przewodniczącego o ponowne wyszukiwanie odpowiednich wiadomości tekstowych, wyjaśniając, że wyszukiwanie nie powinno ograniczać się do zarejestrowanych dokumentów lub dokumentów spełniających kryteria rejestracji.

Jeżeli zgłoszone komunikaty tekstowe istnieją i zostaną zidentyfikowane, Komisja powinna ocenić, czy można im przyznać publiczny dostęp zgodnie z rozporządzeniem 1049/2001.

Komisja i skarżący zostaną poinformowani o tym zaleceniu. Zgodnie z art. 4 ust. 2 Statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Komisja przesyła szczegółową opinię do dnia 26 kwietnia 2022 r.

Emily O'Reilly Rzecznik Praw Obywatelskich

Strasburg, 26/01/2022 r.



[1] Dostępne pod adresem:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.253.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3
[Link]

[2] Dostępne pod adresem:

<https://www.nytimes.com/2021/04/28/world/europe/european-union-pfizer-von-der-leyen-coronavirus-vaccine.html>
[Link].

[3] Zgodnie z rozporządzeniem 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN> [Link].

Wniosek o dostęp został złożony za pośrednictwem *AskTheEU.org* i jest dostępny pod adresem:

https://www.asktheeu.org/en/request/exchange_between_president_von_d [Link].

[4] Sprawozdanie ze spotkania jest dostępne pod adresem:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/150175> [Link].

[5] Rzecznik odnotowuje niedawną odpowiedź Komisji na pytanie parlamentarne, że wiadomości tekstowe nie są objęte przepisami UE dotyczącymi publicznego dostępu do dokumentów (rozporządzenie 1049/2001). Zob.:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2021-005139-ASW_EN.html [Link]. Z

powodów określonych w niniejszym zaleceniu **Rzecznik Praw Obywatelskich nie podziela tej wykładni prawa**.

[6] Art. 3 lit. a) rozporządzenia 1049/2001 (podkreślenie dodane).

[7] Zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001.

[8] Wyrok Sądu z dnia 22 lutego 2015 r., *Breyer/Komisja*, T-188/12, pkt 42:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162573&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&di>
[Link].

[9] Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) ujawniła ostatnio takie komunikaty w następstwie wniosku o publiczny dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia 1049/2001:

<https://fragdenstaat.de/anfrage/whatsapp-nachrichten-an-die-libysche-kustenwache/> [Link].

[10] Inicjatywa strategiczna SI/4/2021/MIG dotycząca sposobu, w jaki instytucje, organy, urzędy i agencje UE rejestrują tekst i wiadomości błyskawiczne wysyłane/otrzymywane przez pracowników w charakterze zawodowym:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/59322> [Link].

[11] Zobacz wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie *WWF*



przeciwko Radzie UE , pkt 61:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61308&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=>
[Link].

[12] W tym kontekście istotna jest ocena Rzecznika w pkt 19-23 decyzji w sprawie 1050/2018/DL. Zob.: <https://www.ombudsman.europa.eu/da/decision/en/127386> [Link].