



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].

Decyzji w sprawie 726/2012/FOR - Dostęp do protokołu z posiedzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego

Decyzja

Sprawa 726/2012/FOR - Otwarta 22/05/2012 - Zalecenia w sprawie 17/12/2013 - Decyzja z 06/08/2014 - Instytucja, której sprawa dotyczy Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (Zalecenia wstępne przyjęte przez instytucję) |

Sprawa dotyczyła nieudostępnienia przez EASA zainteresowanym stronom kopii protokołu posiedzenia grupy doradczej organów krajowych EASA, podczas którego omawiano kwestie ograniczeń czasu lotu i służby oraz wymagań dotyczących wypoczynku w obszarze zarobkowego transportu lotniczego.

Po przeprowadzeniu dochodzenia w sprawie Rzecznik stwierdziła, że odmowa udostępnienia protokołu przez EASA była niesłuszna. W związku z powyższym Rzecznik sporządziła zalecenia wstępne w sprawie wydania protokołu. EASA zgodziła się wydać protokół oraz zobowiązała się zadbać o to, by w przyszłości podobne protokoły były udostępniane.

Wobec powyższego Rzecznik uznała, że jej zalecenia wstępne zostały przez EASA przyjęte, i zamknęła dochodzenie.

Okoliczności powstania skargi

1. Skarga wniesiona przez Ryanair dotyczy rzekomo nieprzejrzystego sposobu, w jaki Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) przyjęła opinię EASA z dnia 28 września 2012 r. w sprawie zmiany ograniczeń czasu lotu i służby oraz wymogów dotyczących odpoczynku w zarobkowym transporcie lotniczym [1]. Komisja Europejska wykorzystała tę



opinię EASA w kontekście swoich rozważań prowadzących do wniosku dotyczącego rozporządzenia zmieniającego ograniczenia czasu lotu i służby oraz wymogi dotyczące odpoczynku w zarobkowym transporcie lotniczym.

2. Opinia EASA została sfinalizowana po konsultacjach publicznych, w ramach których EASA utworzyła grupę zainteresowanych stron. Ryanair, wraz z innymi liniami lotniczymi, był członkiem tej grupy zainteresowanych stron. Co do zasady EASA na bieżąco informowała grupę zainteresowanych stron o swoich pracach, na przykład przekazując grupie zainteresowanych stron kopie protokołów posiedzeń grupy doradczej organów krajowych EASA. Według skarżącego jedno istotne posiedzenie tej grupy doradczej, które odbyło się w dniu 26 października 2011 r., nie zostało jednak zaprotokołowane. Grupa zainteresowanych stron nie została zatem poinformowana o kwestiach omawianych na tym posiedzeniu grupy doradczej. Skarżący twierdził, że kwestie omówione na posiedzeniu w październiku 2011 r. miały decydujące znaczenie w odniesieniu do treści późniejszej opinii EASA. Skarżący twierdził zatem, że ponieważ proces prowadzący do wydania opinii EASA powinien być bardziej przejrzysty, proces ten nie był zasadny.

3. Po serii kontaktów z EASA skarżący zwrócił się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dochodzenie

4. Skarżący twierdził, że proces stanowienia przepisów przez EASA mający na celu aktualizację ograniczeń czasu lotu i służby oraz wymogów dotyczących odpoczynku w zarobkowym transporcie lotniczym nie był przejrzysty.

5. Skarżący twierdził, że EASA powinna cofnąć swój dokument odpowiedzi na uwagi opublikowany w styczniu 2012 r. oraz, po przeprowadzeniu oceny odpowiednich przepisów w oparciu o dowody naukowe i medyczne, ponownie przedłożyć Komisji Europejskiej zmieniony dokument odpowiedzi na uwagi, jeżeli taki istnieje.

6. W trakcie dochodzenia Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał opinię EASA na temat skargi, a następnie uwagi skarżącego w odpowiedzi na opinię EASA. Jej służby przeprowadziły również kontrolę akt sprawy EASA dotyczących niniejszej sprawy. Prowadząc dochodzenie, Rzecznik uwzględnił argumenty i opinie przedstawione przez strony.

Zarzut braku przejrzystości

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

7. Wstępne argumenty przedstawione Rzecznikowi przez EASA i skarżącego przedstawiono w



projekcie zalecenia Rzecznika z dnia 17 grudnia 2013 r. [2].

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich prowadząca do opracowania projektu zalecenia

8. Podsumowując, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że interesowi publicznemu najlepiej służy publiczne udostępnienie jak największej ilości informacji dotyczących procesów stanowienia prawa przez EASA. Podkreśliła, że taka otwartość umożliwia obywatelom kontrolę wszystkich istotnych informacji, które są wykorzystywane przy formułowaniu przyszłych aktów ustawodawczych. Obywatele otrzymują zatem wiedzę i zrozumienie niezbędne do wniesienia wkładu w świadomą debatę publiczną na temat różnych kwestii leżących u podstaw nowego prawodawstwa. Prowadzi to do lepszych wyników legislacyjnych. Wzmacnia również legitymację demokratyczną prawodawstwa.

9. Rzecznik zauważyła, że EASA zgadza się, że EASA powinna działać w sposób przejrzysty. Rzecznik pochwaliła EASA za przyjęcie tego ogólnego podejścia. Zauważyła jednak, że niniejsze dochodzenie miało na celu ustalenie, czy te wysokie standardy zostały utrzymane w przedmiotowej sprawie. Stwierdziła, że nie sporządzono oficjalnego protokołu z posiedzenia grupy doradczej, które odbyło się w dniu 26 października 2011 r. Zauważyła jednak również, że pracownicy EASA obecni na posiedzeniu sporządzili szczegółowe osobiste protokoły z posiedzenia. Zostały one wykorzystane w dniu 27 października 2011 r. do sporządzenia skonsolidowanego podsumowania posiedzenia. EASA nie opublikowała jeszcze tego streszczenia. Rzecznik Praw Obywatelskich wydał zatem następujący projekt zalecenia.

EASA powinna podać do wiadomości publicznej skonsolidowane podsumowanie posiedzenia grupy doradczej organów krajowych.

Aby pomóc zainteresowanym stronom w pełnym zrozumieniu procesu decyzyjnego EASA i w uczestnictwie w nim, EASA powinna w przyszłości sporządzać oficjalne protokoły posiedzeń, takie jak posiedzenie będące przedmiotem niniejszej sprawy.

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich po przyjęciu projektu zalecenia

10. EASA oświadcza, że przyjmuje projekt zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich. W tym kontekście EASA wyraża również zadowolenie z faktu, że Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, iż EASA przywiązuje dużą wagę do przejrzystości i wkładu zainteresowanych stron społeczeństwa obywatelskiego w proces stanowienia prawa. Fakt, że Rzecznik chwali EASA za jej zaangażowanie i otwartość w procesie stanowienia przepisów, stanowi dodatkową zachętę dla EASA do dalszego utrzymywania najwyższych standardów w prowadzeniu jej prac.

11. EASA podkreśliła również, że posiedzenie z dnia 26 października 2011 r. nie zostało zapisane w oficjalnym protokole na wniosek państw członkowskich, aby umożliwić



przedstawicielom państw otwartą dyskusję na temat delikatnych kwestii i konstruktywne postępy. EASA podkreśla również, że na tym posiedzeniu nie osiągnięto żadnych porozumień ani nie podjęto żadnych decyzji. EASA rozumie jednak, że nieudostępnienie rachunku mogło spowodować, że skarżący miał mniejsze zaufanie do procesu stanowienia prawa w tym konkretnym przypadku. Jest to oczywiście niefortunne, ponieważ EASA wysoko ceni przejrzystość i otwartość w procesie stanowienia prawa. Jednocześnie EASA pragnie powtórzyć, że to konkretne spotkanie było tylko częścią znacznie szerszego procesu opracowywania zasad w pytaniach, w który zaangażowane były zainteresowane strony - w tym skarżący - w sposób ciągły i pełny.

12. EASA oświadcza, że wdrożyła projekt zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich poprzez publiczne ujawnienie skonsolidowanego podsumowania specjalnego posiedzenia przygotowanego przez ekspertów EASA i przedłożonego podczas wizyty kontrolnej Rzecznika Praw Obywatelskich. Dokonano tego poprzez dodanie skonsolidowanego podsumowania do innych dokumentów związanych ze spotkaniami na ogólnodostępnej stronie internetowej EASA, ze wskazaniem, że dokument został sporządzony w wyniku spotkania, które odbyło się w dniu 26 października 2011 r.

13. W odniesieniu do drugiej części zalecenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich – dotyczącej publikacji w przyszłości oficjalnych protokołów organów doradczych EASA – EASA ponownie podkreśliła, że przejrzystość i otwartość są kluczowymi zasadami, które stosuje do prowadzenia swojej pracy jako całości, a w szczególności do procesu stanowienia prawa. W związku z tym EASA w pełni zgadza się z projektem zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich w celu zapewnienia, aby w przyszłości oficjalne protokoły posiedzeń grup doradczych EASA były sporządzane zgodnie z jej własną procedurą stanowienia prawa i podawane do wiadomości publicznej.

14. Aby wdrożyć drugą część zalecenia, EASA przekaże projekt zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich i opinię EASA w odpowiedzi wszystkim odpowiednim członkom personelu w celu zapewnienia, aby w przyszłości posiedzenia organów doradczych EASA były rejestrowane w oficjalnych protokołach, zgodnie z wymogami odpowiednich zasad i procedur.

15. Skarżący, Ryanair, stwierdza, w odpowiedzi na opinię EASA przyjmującą projekt zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich, że samozadowolone twierdzenie EASA, że „Rzecznik *Praw Obywatelskich* uznał, że *Agencja przywiązuje dużą wagę do przejrzystości*”, jest bezpośrednio sprzeczne z potwierdzeniem Rzecznika Praw Obywatelskich, że proces EASA dotyczący ograniczeń czasu lotu był oznaczony jako „niewłaściwe administrowanie”. Podobnie twierdzenie EASA, że będzie „w *dalszym ciągu utrzymywać najwyższe standardy w prowadzeniu swoich prac*”, przeczy stwierdzeniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, że EASA „*nie zarządza w odpowiedni sposób sytuacjami konfliktu interesów*” i że EASA „*nie posiada polityki i procedur dotyczących konfliktu interesów specyficznych dla Agencji*”. W świetle alarmującego braku przejrzystości ze strony EASA skarżący stwierdza, że ważne jest, aby Rzecznik Praw Obywatelskich wykluczył ze swojego ostatecznego zalecenia oświadczenia takie jak „Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydowanie wyraża uznanie dla EASA za [jej] ogólne podejście [do przejrzystości], które było obecne w projekcie zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich.



16. Skarżący twierdzi, że EASA nie odpowiedziała na ustalenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z którym *„nie ma nic, co sugerowałoby, że państwa członkowskie postanowiły nie udostępniać protokołów ze spotkania”, a „dwa organy krajowe zwróciły się nawet o kopie protokołów ze spotkania”*. EASA podtrzymuje natomiast swoje obalone twierdzenie, że oficjalne protokoły nie zostały sporządzone na posiedzeniu AGNA *„na wniosek państw członkowskich”*.

17. Skarżący kwestionuje argument EASA, że *„na tym [nierozproszonym] spotkaniu nie osiągnięto żadnych porozumień ani nie podjęto żadnych decyzji”*. Stwierdza na przykład, że kroczący 14-dniowy limit 110 godzin służby, który został uwzględniony w ostatecznej propozycji EASA, pochodzi bezpośrednio z niezadowolonego posiedzenia. Twierdzenie EASA jest zatem nieprawdziwe.

18. Skarżący potwierdził zatem, że rzeczywiście stracił zaufanie do EASA w wyniku niejasnego procesu, który charakteryzował się lekceważeniem zainteresowanych stron przez EASA.

19. Wreszcie, chociaż EASA ostatecznie opublikowała podsumowanie niezadowolonego spotkania (dwa i pół roku po spotkaniu oraz po zakończeniu procedury ograniczenia czasu lotu i służby), nie poinformowała Ryanair o publikacji. To dodatkowo podkreśla nieprzejrzyste funkcjonowanie EASA.

20. Skarżący wezwał wreszcie Rzecznika do odnotowania i podkreślenia nieprzejrzystych działań EASA. Ponadto zachęcamy Rzecznika do odniesienia się do faktu, że EASA nie oparła się na dowodach medycznych i naukowych zgodnie z wymogami rozporządzenia nr 216/2008.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

21. Rzecznik zauważa, że przedmiotem niniejszego dochodzenia był rzekomy brak przejrzystości w odniesieniu do konkretnego posiedzenia, które odbyło się w EASA, a którego celem było udzielenie EASA pomocy w sporządzeniu opinii w sprawie ograniczeń czasu lotu i służby oraz wymogów dotyczących odpoczynku w zarobkowym transporcie lotniczym. Kompleksowy protokół tego posiedzenia został już ujawniony w odpowiedzi na projekt zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich.

22. Rzecznik jest zdania, że EASA nigdy nie powinna była odmawiać dostępu do wspomnianego protokołu. To niepowodzenie EASA było szczególnie problematyczne, biorąc pod uwagę oczywistą potrzebę zapewnienia opinii publicznej, że różne procesy zapewniające bezpieczeństwo podróży lotniczych (zarówno pod względem procesów stanowienia przepisów przez EASA, jak i procesów EASA dotyczących stosowania tych przepisów) są jak najdoskonalsze. Poprzez zapewnienie jak największej przejrzystości swojej pracy EASA przyczynia się do budowania zaufania publicznego do swoich procesów. Odpowiedni poziom przejrzystości służy również zapewnieniu, aby poinformowane zainteresowane strony mogły zgłaszać EASA odpowiednie uwagi, co przyczyni się do dalszej poprawy procesu decyzyjnego



EASA.

23. Rzecznik Praw Obywatelskich z zadowoleniem przyjmuje zatem pozytywną i konstruktywną odpowiedź EASA na jej projekt zalecenia. Publikując skonsolidowane podsumowanie danego posiedzenia i zgadzając się na zapewnienie, aby takie posiedzenia były w przyszłości protokołowane w celu informowania zainteresowanych stron i opinii publicznej o ważnych pracach EASA, EASA potwierdza swoje zaangażowanie na rzecz zasady demokracji uczestniczącej i zaangażowania zainteresowanych stron społeczeństwa obywatelskiego. Zasady te, w połączeniu z zasadą przejrzystości, stanowią podstawę UE obywatelskiej. Rzecznik ponownie zauważa, że art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że Traktat ten wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela. Zasady te, mające znaczenie dla wszystkich instytucji, organów, urzędów i agencji UE, mają szczególne znaczenie dla EASA, ponieważ jej działania mają bezpośredni wpływ na życie obywateli. Obywatele muszą ufać, że oni, ich rodziny, przyjaciele i koledzy są bezpieczni podczas lotu. Wymagania dotyczące odpoczynku dla pilotów są ważną częścią bezpieczeństwa podróży lotniczych. W tym kontekście obywatele muszą ufać, że istnieją skuteczne przepisy dotyczące tego, ile czasu piloci muszą poświęcić na odpoczynek. Zaufanie takie można zbudować tylko wtedy, gdy proces przyjmowania takich zasad opiera się na otwartości i dialogu.

24. W świetle zgody EASA na opublikowanie przedmiotowego protokołu oraz jej zgody na dopilnowanie, aby w przyszłości udostępniła ona podobne protokoły, Rzecznik Praw Obywatelskich zamyka niniejsze dochodzenie, formułując następujący wniosek.

Wniosek

Na podstawie dochodzenia w sprawie tej skargi Rzecznik Praw Obywatelskich zamyka ją następującym wnioskiem:

EASA zatwierdziła projekt zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich.

Skarżący i EASA zostaną poinformowani o tej decyzji.

Emily O'Reilly (piłkarz)

Sporządzono w Strasburgu dnia 6 sierpnia 2014 r.

[1] Dostępne pod adresem:

<http://www.easa.europa.eu/agency-measures/docs/opinions/2012/04/EN%20to%20Opinion%2004-2012.pdf>
[Link]

[2] Projekt zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich jest dostępny na stronie internetowej:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/draftrecommendation.faces/en/52883/html.bookmark>
[Link]

