



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].

Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zamykająca dochodzenie z własnej inicjatywy OI/10/2014/RA w sprawie Komisji Europejskiej

Decyzja

Sprawa OI/10/2014/RA - **Otwarta** 29/07/2014 - **Decyzja z** 06/01/2015 - **Instytucja, której sprawa dotyczy** Komisja Europejska (Dalsze prowadzenie postępowania uznano za nieuzasadnione) |

Komisja Europejska negocjuje obecnie, w imieniu Unii Europejskiej, szeroko zakrojoną umowę o partnerstwie handlowo-inwestycyjnym ze Stanami Zjednoczonymi (transatlantyczne partnerstwo handlowo-inwestycyjne – TTIP). Negocjacje wzbudziły bezprecedensowy interes publiczny, biorąc pod uwagę potencjalny wpływ gospodarczy, społeczny i polityczny TTIP.

Dochodzenie prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich ma na celu zapewnienie społeczeństwu możliwości śledzenia postępów tych negocjacji w możliwie najszerszym zakresie i przyczyniania się do kształtowania ich wyników. W lipcu 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił Komisji pierwszy zestaw sugestii. Rzecznik zgromadziła również pomysły opinii publicznej podczas dochodzenia, aby uczynić rozmowy bardziej przejrzystymi i dostępnymi. W związku z obawami wyrażonymi przez Parlament Europejski i społeczeństwo obywatelskie Komisja przedstawiła w listopadzie 2014 r. szereg ambitnych środków w zakresie przejrzystości.

Rzecznik przedstawia Komisji dziesięć dalszych sugestii dotyczących wspólnych tekstów negocjacyjnych, bardziej proaktywnego ujawniania dokumentów TTIP oraz większej przejrzystości posiedzeń TTIP. Rzecznik uważa, że stosując się do tych sugestii, Komisja zadbałaby o to, by proces negocjacji w sprawie TTIP cieszył się większą legitymacją i zaufaniem publicznym.



Kontekst dochodzenia z inicjatywy własnej

1. Niniejsze dochodzenie dotyczy wysiłków Komisji Europejskiej na rzecz zapewnienia przejrzystości i dostępności negocjacji w sprawie transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP). Komisja prowadzi obecnie negocjacje w sprawie tej umowy w imieniu Unii. Jeśli zostanie to uzgodnione, TTIP będzie prawdopodobnie największą dwustronną umową o wolnym handlu w historii. Będzie kształtować przyszłe zasady i normy w takich dziedzinach jak bezpieczeństwo żywności, samochody, chemikalia, farmaceutyki, energia, środowisko i miejsce pracy.

Dochodzenie

2. Rzecznik zauważyła, że wszczynając to dochodzenie [1], Komisja dokładała rzeczywistych starań, aby proces negocjacji w sprawie TTIP był przejrzysty i wspierał udział społeczeństwa. Komisja opublikowała wiele dokumentów i sporządziła wykazy spotkań związanych z TTIP. Jednocześnie wystąpiły opóźnienia w odpowiadaniu na niektóre wnioski dotyczące dokumentów TTIP. Wyrażono również obawy dotyczące niektórych zewnętrznych zainteresowanych stron korzystających z uprzywilejowanego dostępu oraz nieuprawnionego ujawnienia dokumentów.

3. Rzecznik wskazał, że proaktywne podejście do przejrzystości mogłoby sprawić, że proces negocjacji będzie bardziej uzasadniony w oczach obywateli. W piśmie otwierającym to dochodzenie przedstawiła szereg sugestii, zachęcając Komisję do proaktywnego publikowania dokumentów i udostępniania informacji o spotkaniach.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadził następnie konsultacje społeczne, zapraszając do składania pomysłów, które pomogą Komisji uczynić rozmowy bardziej przejrzystymi i dostępnymi. Rzecznik otrzymał również opinię Komisji w tej sprawie. Decyzja Rzecznika uwzględniła te materiały.

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

5. Rzecznik otrzymał 315 zgłoszeń na skrzynkę pocztową konsultacji publicznych i łącznie ponad 6000 e-maili na ten temat. Sprawozdanie z konsultacji publicznych jest dostępne na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich [2].

6. W swojej opinii [3] Komisja odpowiedziała na dwa pytania postawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a mianowicie: (a) Jakie wnioski Komisja wyciągnęła z wniosków o dostęp do dokumentów, którymi do tej pory zajmowała się w związku z TTIP? (B) Czy Komisja może wyjaśnić, czy prowadzi politykę selektywnego dzielenia się niektórymi dokumentami negocjacyjnymi z uprzywilejowanymi zainteresowanymi stronami? Komisja odpowiedziała również na sugestie Rzecznika dotyczące (i) publikowania dokumentów na swojej stronie internetowej; (II) ustanowienie publicznego rejestru dokumentów TTIP; (III) zapewnienie, że



może zajmować się dokumentami osób trzecich w przejrzysty sposób; publikowanie on-line list spotkań z zainteresowanymi stronami; oraz (v) środki podjęte w odniesieniu do poufnych dokumentów TTIP.

7. W skrócie Komisja stwierdziła, że:

- Publikowanie i regularne aktualizowanie wykazu dokumentów TTIP udostępnionych Parlamentowi i Radzie oraz powrót w 2015 r. do kwestii publikowania on-line dokumentów związanych z TTIP opublikowanych po uzyskaniu dostępu do wniosków o dostęp do dokumentów.
- Zacząć zwracać się do organizacji, które przekazują dokumenty pisemne komisarzowi odpowiedzialnemu za TTIP, czy zgadzają się na publikację dokumentów w wersji dostarczonej lub w wersji jawnej.
- Publikowanie informacji o wszystkich spotkaniach odbywających się w odpowiednich kwestiach przez członków Komisji, członków gabinetu lub dyrektorów generalnych z organizacjami i osobami samozatrudnionymi.
- Przegląd ustaleń dotyczących dostępu instytucji UE do informacji i dokumentów związanych z polityką handlową.

8. Komisja ogłosiła również, że jest gotowa zbadać, czy działania te można z czasem rozszerzyć na inne negocjacje.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

Uwagi wstępne

9. Traktat o Unii Europejskiej przewiduje, że decyzje podejmowane są tak otwarcie, jak to tylko możliwe i jak najbliżej obywateli. Ponadto, aby propagować dobre rządy i zapewniać udział społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii muszą prowadzić swoją pracę w sposób jak najbardziej otwarty. Tradycyjne metody prowadzenia międzynarodowych negocjacji handlowych charakteryzują się jednak poufnością i ograniczonym udziałem społeczeństwa. Te tradycyjne metody są niewłaściwie przygotowane do wytworzenia legitymacji niezbędnej dla porozumienia TTIP, co w jego najbardziej ambitnej formie może doprowadzić do utworzenia jednolitego rynku transatlantyckiego, a wiążące przepisy w wielu dziedzinach będą miały wpływ na codzienne życie obywateli.

10. W odpowiedziach na konsultacje publiczne Rzecznika Praw Obywatelskich potwierdzono, że obywatele oczekują i domagają się prawa do wiedzy i udziału w TTIP. Przedstawione poniżej sugestie Rzecznika Praw Obywatelskich mają na celu pomoc Komisji w sprostaniu tym wymaganiom publicznym w możliwie największym stopniu, a tym samym zapewnienie, aby negocjacje i ewentualne porozumienie cieszyły się legitymacją i zaufaniem publicznym. Biorąc pod uwagę los ACTA (umowy handlowej w sprawie zwalczania obrotu towarami podrobionymi) [4], Rzecznik uważa, że względy skuteczności powinny również skłonić Komisję do uwzględnienia tych sugestii w trakcie negocjacji.



A. Większy publiczny dostęp do dokumentów negocjacyjnych

11. Komisja poczyniła rzeczywiste wysiłki na rzecz poprawy przejrzystości procesu negocjacyjnego w sprawie TTIP. Po raz pierwszy udostępniła ona pewne kategorie dokumentów negocjacyjnych. Istotne znaczenie ma komunikat Komisji z dnia 25 listopada 2014 r. [5], który przewiduje, że Komisja upubliczni wszystkie teksty negocjacyjne UE, które udostępnia państwom członkowskim i Parlamentowi (na przykład formalne propozycje negocjacyjne dotyczące części umowy handlowej dotyczącej zasad). W kontekście TTIP Komisja opublikowała również szereg wstępnych stanowisk negocjacyjnych UE.

12. Komisja daje przykład w tym zakresie. W komunikacie z dnia 25 listopada 2014 r. Komisja stwierdziła, że jej działania będą miały bezpośredni wpływ na Radę, ponieważ publikacja tekstów negocjacyjnych UE w praktyce upubliczni również treść wytycznych negocjacyjnych przyjętych przez Radę (które zostały już opublikowane przez Radę na potrzeby negocjacji w sprawie TTIP, ale nie są jeszcze publicznie dostępne w przypadku innych trwających negocjacji handlowych i inwestycyjnych).

13. Rzecznik uznaje, że Komisja musi stworzyć kontekst, w którym będzie mogła skutecznie negocjować ze Stanami Zjednoczonymi w sprawie TTIP, aby osiągnąć jak najlepsze porozumienie dla Unii i jej obywateli [6]. Może to oznaczać, że Komisja może zgodnie z prawem zachować poufność niektórych informacji i dokumentów, przynajmniej na niektórych etapach negocjacji. Aby jednak utrzymać legitymację procesu negocjacyjnego, każda polityka nieujawniania informacji musi być należycie uzasadniona.

14. Niniejsze dochodzenie nie ma na celu określenia, które konkretne dokumenty dotyczące negocjacji w sprawie TTIP powinny lub nie powinny być podawane do wiadomości publicznej [7]. Należy jednak podkreślić, że Komisja powinna interpretować wszelkie wyjątki od podstawowego prawa publicznego dostępu do dokumentów w sposób zawężający. Jeżeli Komisja zdecyduje się odmówić publicznego dostępu do dokumentów TTIP, musi przedstawić konkretne argumenty oparte na treści dokumentów i kontekście negocjacyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem terminu ujawnienia [8]. Jeżeli ujawnienie dokumentu, w szczególnie newralgicznym punkcie negocjacji, zaszkodziłoby uzasadnionym interesom, w tym czasie można skutecznie odmówić dostępu do tego dokumentu.

15. W swoim komunikacie z dnia 25 listopada 2014 r., w którym Komisja zobowiązała się do podania do wiadomości publicznej niektórych tekstów negocjacyjnych UE, Komisja stwierdziła również, że „nie powinno być zamiaru publikowania” jakichkolwiek dokumentów amerykańskich lub wspólnych dokumentów negocjacyjnych bez wyraźnej zgody USA. O ile, jak wspomniano powyżej, Rzecznik Praw Obywatelskich nie może, bez zapoznania się z konkretnymi dokumentami, wskazać Komisji, które dokumenty TTIP powinny być podawane do wiadomości publicznej, a które nie powinny być podawane do wiadomości publicznej, konieczne jest zajęcie stanowiska w sprawie powyższego oświadczenia.



16. Przepisy UE dotyczące publicznego dostępu do dokumentów [9] przewidują, w odniesieniu do dokumentów osób trzecich [10], takich jak dokumenty pochodzące ze Stanów Zjednoczonych, zasięganie opinii osoby trzeciej w celu oceny, czy ma zastosowanie wyjątek od publicznego dostępu, chyba że jest jasne, że dokument ten zostanie ujawniony lub nie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby Komisja zdecydowała się na konsultacje ze Stanami Zjednoczonymi również w odniesieniu do dokumentów sporządzanych z negocjatorami amerykańskimi, takich jak wspólne dokumenty negocjacyjne.

17. W piśmie z dnia 5 lipca 2013 r. [11], zatytułowanym „Porozumienia w sprawie dokumentów negocjacyjnych w sprawie TTIP”, główny negocjator UE ds. TTIP (dyrektor Komisji) potwierdził głównemu negocjatorowi USA, że Komisja przeprowadzi konsultacje ze Stanami Zjednoczonymi w sprawie ujawnienia informacji [12], aby pomóc mu w ustaleniu wrażliwości dokumentu.

18. Prowadząc takie konsultacje, Komisja powinna jednak pamiętać, że jest ona zawsze prawnie zobowiązana do przestrzegania przepisów dotyczących publicznego dostępu do dokumentów określonych w rozporządzeniu 1049/2001. Uważna lektura wyżej wymienionego pisma stanowi, że nie zawiera ono żadnego zobowiązania po stronie UE, które ograniczyłoby pełne stosowanie rozporządzenia 1049/2001 [13].

19. W piśmie z dnia 5 lipca 2013 r. główny negocjator UE stwierdził, że zastosowanie wszelkich wyjątków od publicznego dostępu ocenia się indywidualnie w zależności od treści dokumentów. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że w odniesieniu do wyjątku od publicznego dostępu dotyczącego stosunków międzynarodowych wyjątek ten nie ma zastosowania tylko dlatego, że przedmiot dokumentu *dotyczy* stosunków międzynarodowych. Należy raczej wykazać na podstawie treści żadanego dokumentu, że jego ujawnienie *naruszyłoby* interes publiczny w odniesieniu do stosunków międzynarodowych.

20. Interes publiczny leży w utrzymaniu zaufania i zaufania każdego międzynarodowego partnera UE, który składa uzasadnione i uzasadnione wnioski o nieujawnianie dokumentów w oparciu o potrzebę ochrony uzasadnionych interesów partnera międzynarodowego. Nie istnieje jednak interes publiczny w odniesieniu do stosunków międzynarodowych polegający na spełnieniu nieuzasadnionych lub nieuzasadnionych wniosków o nieujawnianie dokumentów. Rozważenie inaczej oznaczałoby, że partner międzynarodowy miałby nieskrępowane veto w *związku* z ujawnieniem takiego dokumentu znajdującego się w posiadaniu instytucji UE [14].

21. Rzecznik Praw Obywatelskich jest zatem zdania, że jeżeli wniosek USA o nieujawnienie dokumentu jest uzasadniony, a powód ten jest uzasadniony uzasadnionymi interesami Stanów Zjednoczonych, Komisja powinna wziąć ten wniosek pod uwagę przy badaniu, czy powinna go ujawnić. Władze USA nie mogą jednak oczekiwać, że jakiegokolwiek właściwe stosunki z UE zostaną „podważone” tylko dlatego, że UE odmawia zastosowania się do nieuzasadnionego lub nieuzasadnionego wniosku USA. W tym kontekście sam fakt niezadowolenia USA z tego, że dokument zostanie opublikowany, nie jest wystarczający do uruchomienia wyjątku w odniesieniu do podważania interesu publicznego w odniesieniu do stosunków



międzynarodowych.

22. W związku z powyższym Rzecznik podkreśla, że wszelka niechęć do należytego uzasadnienia decyzji o nieujawnianiu dokumentów TTIP może mieć poważne negatywne konsekwencje. Prawo obywateli UE do publicznego dostępu do dokumentów będących w posiadaniu instytucji UE jest prawem podstawowym mającym na celu zapewnienie im możliwości uczestniczenia w procesie decyzyjnym UE i pociągnięcia UE i jej instytucji do odpowiedzialności. Prawo to pogłębia demokratyczny charakter UE i jej instytucji. W odpowiedziach na konsultacje publiczne Rzecznika Praw Obywatelskich wyraźnie podkreślono znaczenie, jakie zainteresowane strony przywiązują do dokumentów, takich jak skonsolidowane teksty zawierające stanowiska UE i USA. W związku z tym **ważne jest, aby Komisja poinformowała Stany Zjednoczone o znaczeniu udostępniania opinii publicznej UE w szczególności wspólnych tekstów negocjacyjnych przed sfinalizowaniem porozumienia w sprawie TTIP. Komisja powinna również poinformować Stany Zjednoczone o potrzebie uzasadnienia każdego wniosku złożonego przez nie o nieujawnianie danego dokumentu . Komisja musi być przekonana tym rozumowaniem.**

23. Wczesna publikacja wspólnych tekstów negocjacyjnych pozwoliłaby na terminowe przekazywanie informacji zwrotnych negocjatorom w odniesieniu do sekcji umowy, które stwarzają szczególne problemy. Rzecznik Praw Obywatelskich zakłada, że lepiej jest dowiedzieć się o takich problemach prędzej niż później, aby można było je skutecznie rozwiązać.

24. Wreszcie w tej kwestii niektórzy respondenci konsultacji publicznych Rzecznika Praw Obywatelskich argumentowali, że posłowie do Parlamentu Europejskiego powinni być w stanie przynajmniej przeanalizować projekt i ostateczną wersję umowy w imieniu swoich wyborców. Chociaż dostęp Parlamentu do dokumentów nie jest częścią tego dochodzenia, Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź Komisji z dnia 25 listopada 2014 r., że poszerzy dostęp do niektórych dokumentów negocjacyjnych wszystkim posłom do PE. Rzecznik uznaje szczególną demokratyczną odpowiedzialność posłów do PE za kontrolę negocjacji w imieniu ich wyborców.

B. Bardziej proaktywne ujawnianie dokumentów

25. Obywatele są coraz bardziej świadomi, że TTIP stworzy przepisy, które będą miały na nich wpływ w sposób analogiczny do wpływu prawodawstwa na nich. Istnieje zatem istotny interes publiczny w odniesieniu do dokumentów powstałych w wyniku negocjacji w sprawie TTIP, co potwierdzają odpowiedzi udzielone w ramach konsultacji z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. W swojej opinii Komisja przedstawia dalsze dowody na to, że jest to interes. Od stycznia 2013 r. DG ds. Handlu odpowiedziała na 30 wstępnych wniosków o dostęp do dokumentów związanych z TTIP. Udzieliła (pełnego lub częściowego) dostępu do 520 z 807 ocenionych dokumentów.

26. Z opinii Komisji wynika również, że osoby ubiegające się o dostęp do dokumentów są zasadniczo usatysfakcjonowane tym, w jaki sposób Komisja rozpatrzyła ich wniosek. Tylko 20 % zdecydowało się zwrócić się do Komisji o ponowne rozpatrzenie swojej odpowiedzi na



pierwotny wniosek [15] . Do tej pory tylko jedna osoba złożyła skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich.

27. Komisja dobrze rozpatrzyła wiele wniosków o dostęp do dokumentów dotyczących TTIP. Duża liczba takich wniosków prowadzi jednak do zakwestionowania przez Rzecznika, czy nie byłoby bardziej wydajne i skuteczne badanie przez Komisję kwestii dostępu, w miarę możliwości, od samego początku. W tym celu Komisja potrzebuje procesu, który zakłada, że społeczeństwo chce mieć dostęp do wszystkich dokumentów TTIP [16] . **Komisja powinna przeprowadzić ocenę, czy dokument TTIP może zostać podany do wiadomości publicznej, gdy tylko dany dokument zostanie sfinalizowany wewnętrznie, w regularnych i z góry ustalonych odstępach czasu (w tym między innymi, kiedy dokument zostanie złożony w trakcie negocjacji). Jeżeli nie ma zastosowania żaden wyjątek, Komisja powinna proaktywnie publikować dany dokument. Jeżeli dokument nie może być podawany do wiadomości publicznej w sposób proaktywny, odniesienie do dokumentu (oraz, w miarę możliwości, jego tytuł) należy podać do wiadomości publicznej wraz z wyjaśnieniem, dlaczego dokument ten nie może zostać udostępniony .**

28. Takie proaktywne podejście nie oznacza, że Komisja musiałaby udostępnić więcej dokumentów niż gdyby Komisja tylko czekała na otrzymanie wniosków. Jednakże takie „ładowanie z wyprzedzeniem” (i) umożliwiłoby obywatelom dostęp do odpowiednich dokumentów w najwcześniejszym możliwym momencie i bez konieczności zwracania się o nie, a tym samym ułatwiłoby korzystanie z podstawowego prawa dostępu; dopilnowanie, by Komisja była i była uważana za możliwie najbardziej przejrzystą w odniesieniu do posiadanych przez nią dokumentów TTIP oraz tego, co może i nie może być ujawniane w sposób proaktywny; (III) podkreślanie obywatelom determinacji Komisji do zareagowania na uzasadnioną potrzebę uzyskania większej ilości informacji na temat negocjacji w sprawie TTIP; oraz (iv) zwiększenie legitymacji procesu TTIP oraz, w szerszym ujęciu, Komisji i UE.

29. Ponadto proaktywne podejście nie powinno być bardziej zasobochłonne niż oczekiwanie na otrzymanie wniosków. Z odpowiedzi na konsultacje publiczne Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że Komisja i tak otrzyma wnioski o dostęp do tych dokumentów, a zatem na pewnym etapie będzie musiała przeanalizować te dokumenty. Podejście zalecane przez Rzecznika Praw Obywatelskich polega jedynie na przeprowadzeniu odpowiedniej analizy na wcześniejszym etapie.

30. W celu uproszczenia korzystania z podstawowego prawa obywateli do publicznego dostępu i zapewnienia Komisji przejrzystości w odniesieniu do posiadanych przez nią dokumentów Rzecznik Praw Obywatelskich zasugerował w piśmie otwierającym to dochodzenie, aby Komisja utworzyła publiczny rejestr dokumentów TTIP.

31. W swoim komunikacie z dnia 25 listopada 2014 r. Komisja ogłosiła, że będzie regularnie publikować i aktualizować wykaz (nietajnych) dokumentów TTIP, które są udostępniane Parlamentowi i Radzie. Będzie to odbywać się za pośrednictwem specjalnej strony internetowej poświęconej polityce handlowej. Rozważone zostanie również włączenie do wykazu dokumentów niejawnych.



32. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje to ogłoszenie i zdecydowanie zachęca Komisję do dopilnowania, aby wykaz dokumentów TTIP, które mają zostać udostępnione na specjalnej stronie internetowej poświęconej polityce handlowej, był wyczerpujący .

Komisja wyjaśniła, że podczas rozpatrywania wniosków o dostęp do dokumentów TTIP poświęcono sporo czasu na dokonanie przeglądu dużej liczby akt i wiadomości e-mail w celu zidentyfikowania materiałów, które mogą wchodzić w zakres danego wniosku. Komisja odniosła się ponadto do złożoności takich wniosków, często obejmujących osiem lub więcej jednostek administracyjnych w Komisji; wyjątkowa presja wywierana na te same osoby w ramach negocjacji; ogólną liczbę wniosków o dokumenty związane z handlem rozpatrywanych przez Komisję (w tym dokumenty TTIP stanowią tylko jedną część) [17] ; i stosunkowo otwarty sposób formułowania wielu żądań. Rzecznik uważa, że wyjaśnienia te sprawiają, że potrzeba sporządzenia wyczerpującego wykazu dokumentów TTIP jest jeszcze bardziej nagląca. Byłoby rozsądne i zgodne z przepisami dotyczącymi publicznego dostępu, aby Komisja odpowiedziała na nieprecyzyjne wnioski, odsyłając wnioskodawcę do wykazu dokumentów TTIP, tak aby wnioskodawca mógł wyjaśnić wniosek.

33. Wreszcie Rzecznik przypomina sugestię, którą przedstawiła na początku tego dochodzenia, aby Komisja opublikowała na swojej stronie internetowej wiele dokumentów TTIP, które wydała już w odpowiedzi na wnioski o dostęp do dokumentów .

34. W odpowiedzi na tę sugestię Komisja wyjaśnia, że może dostrzec pewne korzyści, jeżeli ma umożliwić społeczeństwu znalezienie informacji bez konieczności składania wniosków; z drugiej strony, w takich okolicznościach pomocne byłoby ustanowienie niezbędnych gwarancji proceduralnych w celu zagwarantowania, że taka publikacja usunie konieczność zidentyfikowania przez Komisję tych samych dokumentów w przyszłych wnioskach. Gdyby Komisja przyjęła taką praktykę, jej wprowadzenie powinno być stopniowe i powiązane z dostosowaniem obecnych narzędzi informatycznych, zautomatyzowaniem procesu publikowania takich informacji oraz zapewnieniem, aby wszelkie związane z tym obciążenie pracą nie było nieproporcjonalne.

35. Komisja wyjaśnia ponadto, że względy te nie mogą ograniczać się do TTIP. Biorąc pod uwagę przekrojowy charakter wniosku, potencjalnie wszystkie dokumenty udostępniane w ramach przepisów dotyczących dostępu do dokumentów mogłyby zostać opublikowane. Wymaga to dalszej refleksji ze strony służb centralnych Komisji. Komisja zastanowi się nad tą kwestią i powróci do niej na początku 2015 r., kiedy odpowie na ustalenia Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach tego dochodzenia.

36. Rzecznik zauważa, że w swojej rezolucji z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów [18] Parlament wezwał instytucje do ustanowienia publicznych rejestrów dokumentów o jasnych i dostępnych strukturach, dobrej funkcjonalności wyszukiwania, regularnej aktualizacji informacji na temat nowych sporządzonych i zarejestrowanych dokumentów, włączenia odniesień do dokumentów niepublicznych oraz, aby pomóc użytkownikom publicznym, wskazówek dotyczących rodzajów dokumentów przechowywanych w danym rejestrze. Komisja powinna podjąć działania następcze w związku



z tym wezwaniem Parlamentu jako priorytet w odniesieniu do dokumentów TTIP. Rzeczywiście ważne jest, aby Komisja udostępniła odpowiednie dokumenty, a przynajmniej odniesienie do nich, w sposób uporządkowany, tak aby opinia publiczna mogła łatwo zidentyfikować dokumenty, którymi są najbardziej zainteresowani. Komisja mogłaby również opublikować stronę internetową zawierającą linki do często żądanych dokumentów lub dokumentów, które zostały pobrane najczęściej.

C. Bardziej wyważony i przejrzysty udział społeczeństwa

37. Zwiększenie zakresu i intensywności uczestnictwa obywateli w pracach instytucji UE zwiększa demokratyczny charakter Unii. Uczestnictwo obywateli jest szczególnie ważne w dziedzinach takich jak TTIP, które mają ścisły związek z procesem legislacyjnym.

38. Przejrzystość ułatwia udział obywateli poprzez zapewnienie dostępu do informacji i środków uczestnictwa w procesie sprawowania rządów, któremu podlegają obywatele. W kontekście TTIP opinia publiczna może pomóc w kształtowaniu ostatecznego porozumienia tylko wtedy, gdy zostanie poinformowana w trakcie całego procesu, a tym samym upoważniona do wniesienia wkładu w jej realizację w odpowiednim czasie.

39. Zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej odniesienia do „*otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu*”, do poglądów wymienianych „*publicznie*” oraz do „*spójnych i przejrzystych*” działań podkreślają, że sam proces uczestnictwa nie powinien być chroniony przed kontrolą publiczną.

40. Komisja aktywnie dążyła do zwiększenia udziału społeczeństwa w odniesieniu do TTIP. Jak uznali respondenci biorący udział w konsultacjach publicznych Rzecznika Praw Obywatelskich, Komisja przyjęła szereg innowacyjnych podejść do bardziej ustrukturyzowanych form uczestnictwa, takich jak utworzenie grupy doradczej i organizowanie briefingu dla zainteresowanych stron podczas rund negocjacyjnych i na ich zakończenie. Przyjęte przez nią proaktywne środki na rzecz przejrzystości, takie jak publikowanie wstępnych stanowisk, również sprzyjają zachęcaniu do skutecznego uczestnictwa.

41. Sprawozdanie z konsultacji publicznych Rzecznika Praw Obywatelskich zawiera szereg dalszych praktycznych kroków, które Komisja mogłaby podjąć w celu promowania uczestnictwa. Na przykład Komisja mogłaby organizować częstsze spotkania zainteresowanych stron poświęcone konkretnym zagadnieniom [19]. **Rzecznik zachęca Komisję do uwzględnienia odpowiednich sugestii przedstawionych w sekcji poświęconej udziałowi publicznemu w sprawozdaniu z konsultacji publicznych.**

42. Oprócz bardziej zorganizowanych form uczestnictwa istnieją mniej ustrukturyzowane formy obejmujące głównie spotkania dwustronne i korespondencję z Komisją. Przytłaczająca liczba odpowiedzi na konsultacje publiczne Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudziła obawy dotyczące postrzeganej dominacji korporacyjnej spotkań i kontaktów z Komisją w odniesieniu do TTIP oraz potrzeby większej przejrzystości w tym zakresie.



43. W piśmie otwierającym to dochodzenie Rzecznik przedstawiła Komisji szereg sugestii mających na celu rozwiązanie tych kwestii równowagi i przejrzystości. W szczególności Rzecznik zasugerował, aby Komisja rozważyła sporządzenie i publikowanie internetowych wykazów spotkań z zainteresowanymi stronami związanych z TTIP, a także powiązanych dokumentów.

44. W swojej opinii Komisja zauważyła, że przewodniczący Juncker zaprosił każdego członka nowej Komisji do „*podania do wiadomości publicznej wszystkich kontaktów i spotkań organizowanych przez nas z organizacjami zawodowymi lub osobami samozatrudnionymi we wszelkich kwestiach związanych z kształtowaniem i wdrażaniem polityki UE*”. Komisja potwierdziła tę nową politykę komisarzy, członków gabinetu i dyrektorów generalnych, ze skutkiem od dnia 1 grudnia 2014 r., decyzjami z dnia 25 listopada 2014 r. [20]. Rzecznik publicznie przychylił się do tej sytuacji.

45. W oparciu o ten pierwszy krok Rzecznik przedstawia następującą sugestię: **Komisja powinna, przynajmniej w kontekście TTIP, rozszerzyć te obowiązki w zakresie przejrzystości w odniesieniu do spotkań z organizacjami zawodowymi lub osobami samozatrudnionymi, na szczeble dyrektora, kierownika działu i negocjatora. Powinny one zawierać nazwiska wszystkich osób biorących udział w takich spotkaniach.**

46. Znaczenie ma również treść tego, co przedstawiciele grup interesu dyskutują z Komisją oraz wymieniane z nią dokumenty. Sama Komisja potwierdziła, że osoby ubiegające się o dostęp do dokumentów TTIP wyraziły duże zainteresowanie spotkaniami i korespondencją z przemysłem.

47. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje odpowiedź Komisji na sugestię przedstawioną w tym zakresie. W szczególności Komisja ogłosiła, że jest gotowa zwrócić się do organizacji biznesowych, grup lobbingowych lub organizacji pozarządowych, które przedkładają dokumenty członkowi Komisji odpowiedzialnemu za negocjacje w sprawie TTIP, czy dokument (lub jego wersja nieopatrzona klauzulą poufności) może zostać opublikowany. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że **Komisja powinna pójść dalej i potwierdzić, że wszystkie zgłoszenia zostaną opublikowane, chyba że nadawca uzasadni poufność i przedstawi nieopatrzone klauzulą poufności streszczenie do publikacji. Ponadto Komisja powinna aktywnie publikować z organizacjami biznesowymi, grupami lobbingowymi lub organizacjami pozarządowymi porządku obrad i zapisy spotkań odbywających się na temat TTIP.**

48. Rzecznik Praw Obywatelskich zapytał również Komisję, czy prowadzi politykę selektywnego dzielenia się niektórymi dokumentami negocjacyjnymi z uprzywilejowanymi zainteresowanymi stronami, które jej zdaniem mogą odegrać rolę w kształtowaniu stanowiska negocjacyjnego UE w niektórych kwestiach. Komisja odpowiedziała, że nie. Wyjaśniła, że ma ustaloną praktykę dzielenia się dokumentami negocjacyjnymi z Parlamentem Europejskim i Radą. Ponadto w odniesieniu do TTIP Komisja dzieli się z członkami specjalnej grupy doradczej ds. TTIP dokumentami negocjacyjnymi UE, które zostały udostępnione państwom



członkowskim i Parlamentowi Europejskiemu. Grupa ta działa jednak w kontekście eksperckim (instytucjonalnym) i nie może być utożsamiana z grupą „*uprzywilejowanych zainteresowanych stron*”.

49. Komisja wyraziła jednak swoje własne obawy w odniesieniu do tego, co określa jako „*stały strumień wycieków niejawnych („Restreint UE”) i wrażliwych dokumentów TTIP*”.

50. Rzecznik podkreśla, że jej pytanie skierowane do Komisji miało na celu ustalenie, czy dokumenty TTIP są w sposób wybiórczy udostępniane nieinstytucjonalnym zainteresowanym stronom trzecim, takim jak grupy branżowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego lub osoby fizyczne. Jej pytanie nie dotyczyło odpowiedniej polityki w zakresie ujawniania dokumentów podmiotom instytucjonalnym, takim jak Parlament i Rada. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że Parlament i Rada nie są stronami trzecimi w tych negocjacjach. Nie można ich zatem utożsamiać z grupą „*uprzywilejowanych zainteresowanych stron*”. W odniesieniu do ujawniania informacji o tym, co Rzecznik nazwał „*uprzywilejowanymi zainteresowanymi stronami*”, Rzecznik nie znalazł konkretnych dowodów na podważenie jednoznacznego twierdzenia Komisji, że nie ma polityki ujawniania informacji na korzyść „*uprzywilejowanych zainteresowanych stron*”. Rzecznik oczekuje, że Komisja **dopilnuje, aby dokumenty, które są udostępniane niektórym zainteresowanym stronom trzecim, były udostępniane wszystkim, co zapewni równe traktowanie wszystkich obywateli.**

51. Jeżeli chodzi o zrównoważoną reprezentację, Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje oświadczenie przedstawione w „Metodach pracy Komisji Europejskiej 2014–2019” [21], zgodnie z którym członkowie Komisji powinni dążyć do zapewnienia odpowiedniej równowagi i reprezentatywności wśród zainteresowanych stron, z którymi spotykają się. Metody pracy przewidują również, że co do zasady członkowie Komisji nie mogą spotykać się z organizacjami zawodowymi ani osobami samozatrudnionymi, które nie są zarejestrowane w rejestrze służącym przejrzystości.

52. Chociaż kroki te są rzeczywiście godne pochwały, **Komisja powinna zbadać, w jaki sposób rozszerzyć na poziomy poniżej poziomu komisarza obowiązki (w tym w odniesieniu do rejestru służącego przejrzystości) mające na celu zapewnienie odpowiedniej równowagi i reprezentatywności podczas spotkań z organizacjami zawodowymi lub osobami samozatrudnionymi na temat TTIP . Obowiązki te mogą na przykład zostać rozszerzone na stanowiska dyrektora, kierownika działu i negocjatora.**

Korzyści płynące z większej przejrzystości

53. W sprawozdaniu Rzecznika z konsultacji publicznych szczegółowo opisano wpływ, jaki respondenci uważają, że większa przejrzystość będzie miała na negocjacje w sprawie TTIP i na samą umowę. Uważa się, że wpływ ten jest w przeważającej mierze pozytywny, począwszy od zwiększonej legitymacji, zwiększonego zaufania, wykształconej debaty i lepszego porozumienia merytorycznego.



54. Rzecznik jest świadomy argumentów, że ze względu na złożoność kwestii związanych z TTIP większa przejrzystość może prowadzić do nieporozumień i nieporozumień wśród obywateli. Zdaniem Rzecznika takie argumenty są głęboko błędne. Jedynym skutecznym sposobem uniknięcia nieporozumień publicznych i nieporozumień jest większa przejrzystość i większe wysiłki na rzecz aktywnego informowania o debacie publicznej. Jej zdaniem Komisja powinna, jeżeli uzna, że dany dokument jest podatny na błędną interpretację, wystarczy przedstawić niezbędne wyjaśnienia przy wydawaniu dokumentu. Powinien również współpracować z tymi, którzy wyrażają uzasadnione obawy.

55. W szerszym ujęciu, jeżeli opinia publiczna jest przekonana w odniesieniu do TTIP, że (i) została poinformowana o faktach; (II) uprawnieni do zrozumienia, o co chodzi; oraz (iii) umożliwiono informowanie o swoich obawach, pytaniach i sugestiach oraz otrzymano uzasadnioną odpowiedź, zwiększy się legitymacja demokratyczna i legitymacja Unii, a zaufanie do jej instytucji zostanie wzmocnione.

Wnioski

Zamykając to dochodzenie, Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje dotychczasową odpowiedź Komisji i przedstawia następujące dalsze sugestie. Komisja powinna :

1. Poinformowanie USA o znaczeniu udostępniania opinii publicznej UE w szczególności wspólnych tekstów negocjacyjnych przed sfinalizowaniem umowy TTIP . Komisja powinna również poinformować Stany Zjednoczone o konieczności uzasadnienia wszelkich wniosków o nieujawnianie danego dokumentu. Komisja musi być przekonana tym rozumowaniem.

2. Przeprowadzić ocenę, czy dokument TTIP może zostać podany do wiadomości publicznej, gdy tylko dany dokument zostanie sfinalizowany wewnętrznie i w regularnych i ustalonych odstępach czasu (w tym, między innymi, kiedy dokument jest przedkładany w negocjacjach). Jeżeli nie ma zastosowania żaden wyjątek, Komisja powinna proaktywnie publikować dany dokument. Jeżeli dokument nie może być podawany do wiadomości publicznej w sposób proaktywny, odniesienie do dokumentu (oraz, w miarę możliwości, jego tytuł) należy podać do wiadomości publicznej wraz z wyjaśnieniem, dlaczego dokument ten nie może zostać udostępniony.

3. Zapewnienie, aby wykaz dokumentów TTIP, które mają zostać udostępnione na specjalnej stronie internetowej poświęconej polityce handlowej, był wyczerpujący .

4. Opublikuj na swojej stronie internetowej wiele dokumentów TTIP, które już opublikowała w odpowiedzi na wnioski o dostęp do dokumentów.

5. Uwzględnienie odpowiednich sugestii przedstawionych w sekcji „Udział publiczny” w sprawozdaniu z konsultacji publicznych Rzecznika Praw Obywatelskich.



- 6. Rozszerzenie obowiązków w zakresie przejrzystości w odniesieniu do spotkań z organizacjami zawodowymi lub osobami samozatrudnionymi, w kontekście TTIP, na szczeble dyrektora, kierownika działu i negocjatora. Powinny one zawierać nazwiska wszystkich osób biorących udział w takich spotkaniach.**
- 7. Proaktywnie publikuje porządki posiedzeń i zapisy spotkań odbywanych na temat TTIP z organizacjami biznesowymi, grupami lobbystów lub organizacjami pozarządowymi.**
- 8. Zbadanie, w jaki sposób rozszerzyć, na poziomy poniżej poziomu komisarza, obowiązki (w tym w odniesieniu do rejestru służącego przejrzystości) mające na celu zapewnienie odpowiedniej równowagi i reprezentatywności podczas spotkań z organizacjami zawodowymi lub osobami samozatrudnionymi na temat TTIP . Obowiązki te mogą na przykład zostać rozszerzone na stanowiska dyrektora, kierownika działu i negocjatora.**
- 9. Potwierdzenie, że wszystkie uwagi zainteresowanych stron złożone do niego w kontekście TTIP zostaną opublikowane, chyba że nadawca poda uzasadnione powody zachowania poufności i przedstawi nieopatrzone klauzulą poufności streszczenie do publikacji.**
- 10. Zapewnienie, aby dokumenty, które są udostępniane niektórym zainteresowanym stronom trzecim, były udostępniane wszystkim, zapewniając w ten sposób równe traktowanie wszystkich obywateli.**

Komisja zostanie poinformowana o tej decyzji. Komisja powinna wskazać, w jaki sposób i kiedy wdroży każdy zasugerowany środek. Ponieważ negocjacje trwają, pomocne byłoby podjęcie przez Komisję działań następczych w ciągu dwóch miesięcy, czyli do dnia 6 marca 2015 r.

Emily O'Reilly

Strasburg, 6 stycznia 2015 r.

[1] Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Komisji z prośbą o wydanie opinii znajduje się na stronie internetowej:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54633/html.bookmark>

[2] Sprawozdanie można znaleźć na stronie:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58643/html.bookmark>
[Link]

[3] Opinię Komisji można znaleźć na stronie internetowej:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58450/html.bookmark>

[4] ACTA została podpisana w dniu 26 stycznia 2012 r. przez UE i 22 jej państwa członkowskie. Ponieważ ACTA zawierała przepisy dotyczące egzekwowania prawa karnego, musiała zostać



podpisana i ratyfikowana przez UE i wszystkie państwa członkowskie. Jeśli chodzi o ratyfikację UE, wymagana była zgoda Parlamentu. W dniu 4 lipca 2012 r. Parlament głosował za odrzuceniem ratyfikacji ACTA.

[5] Komunikat do Komisji w sprawie przejrzystości negocjacji w sprawie TTIP. C(2014) 9052 final.

[6] Tytułem przykładu Komisja wyjaśnia w swoim komunikacie z dnia 25 listopada 2014 r., że oferty otwarcia rynku UE dotyczące taryf, usług, inwestycji i zamówień nie powinny co do zasady być podawane do wiadomości publicznej, ponieważ stanowią one istotę poufnej części negocjacji.

[7] Rzecznik Praw Obywatelskich wszczął niedawno dochodzenie w sprawie odmowy przez Komisję udostępnienia szeregu konkretnych dokumentów TTIP. Rzecznik Praw Obywatelskich zajmie stanowisko w sprawie ujawnienia tych konkretnych dokumentów w ramach tego dochodzenia. Zob. sprawa 1777/2014/PL, dostępna pod adresem: <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/caseopened.faces/en/58372/html.bookmark>.

[8] Upływ czasu zwykle sprawia, że ujawnienie danego dokumentu jest mniej szkodliwe.

[9] 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. L 145, s. 43.

[10] Wspólne dokumenty negocjacyjne nie są dokumentami stron trzecich.

[11] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151621.pdf [Link]

[12] W odniesieniu do pojęcia „informacji” Komisja odsyła do lit. a) wspomnianego pisma, który brzmi następująco: „*Wszystkie dokumenty związane z negocjacjami lub opracowaniem umowy TTIP, w tym teksty negocjacyjne, propozycje każdej ze stron, towarzyszące im materiały wyjaśniające, dokumenty do dyskusji, e-maile związane z istotą negocjacji oraz inne informacje wymieniane w ramach negocjacji, są dostarczane i będą przechowywane w zaufaniu, zgodnie z prawem UE i odpowiednimi procedurami.*”

[13] Rzecznik zauważa, że umawiające się strony ACTA zgodziły się, że dokumenty negocjacyjne będą podawane do wiadomości publicznej jedynie przy jednomyślnym poparciu wszystkich umawiających się stron. Rzecznik rozumie, że taka umowa o poufności nie została podpisana w kontekście TTIP.

[14] Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 wyraźnie daje państwom członkowskim UE możliwość ograniczenia prawa publicznego dostępu do dokumentów pochodzących z nich. Zakres tej możliwości został wyjaśniony przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-64/05 P, *Szwecja przeciwko Komisji*, Zb.Orz. 2007, s. I-11389. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich rozporządzenie 1049/2001 nie powinno być interpretowane w taki sposób, aby dać państwom



trzecim większą możliwość ograniczenia podstawowego prawa obywateli do publicznego dostępu do dokumentów.

[15] Komisja rozpatrzyła 6 wniosków potwierdzających.

[16] Zob. na przykład kategorie wymienione w sekcji 3 sprawozdania z konsultacji publicznych Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik zauważa jednak, że kategorie te nie obejmują dokumentów nieoficjalnych (dokumentów mających na celu stymulowanie dyskusji na temat konkretnej kwestii, które nie stanowią oficjalnego stanowiska instytucji), dokumentów koncepcyjnych i innych dokumentów opracowanych przez Komisję w odniesieniu do TTIP.

[17] Od stycznia 2013 r. Komisja rozpatrzyła 484 związane z handlem wstępne wnioski o dostęp do dokumentów, do których (pełny lub częściowy) udzielono dostępu do 1738 dokumentów. W kontekście tych statystyk z zadowoleniem przyjmuje się oświadczenie Komisji, że jest gotowa zbadać, czy zapowiedziane przez nią działania w odniesieniu do TTIP *„można z czasem rozszerzyć na inne negocjacje”*.

[18] Dostępne pod adresem:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0203>

[19] Zobacz na przykład spotkanie zorganizowane przez Komisję w dniu 25 listopada 2014 r. w sprawie chemikaliów, przed którym Komisja opublikowała odpowiednie dokumenty.

[20] Zob. decyzja Komisji C(2014) 9051 final z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie publikacji informacji na temat spotkań odbywających się między członkami Komisji a organizacjami lub osobami samozatrudnionymi oraz decyzja Komisji C(2014) 9048 final z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie publikacji informacji o spotkaniach odbywających się między dyrektorami generalnymi Komisji a organizacjami lub osobami samozatrudnionymi.

[21] Zob. komunikat przewodniczącego do Komisji – Metody pracy Komisji Europejskiej 2014–2019, C(2014) 9004.