



Europejskie prawo przejrzystości i publiczne prawo dostępu do komunikacji instytucjonalnej opartej na aplikacjach: propozycje przyszłościowej praktyki prawnej

Nota Komitetu Meijersa przygotowana z udziałem ekspertów z Ministerstwa Sprawiedliwości (Finlandia); FragDenStaat, (Niemcy); SPOON (Niderlandy); Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, Katedry Teorii i Filozofii Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego (Polska) oraz Handlingar.se (Szwecja).

W skrócie

- W UE zdolność społeczeństwa do uzyskiwania informacji na temat działalności organów UE i procesów decyzyjnych reguluje rozporządzenie 1049/2001. Komunikacja cyfrowa, w tym wiadomości oparte na aplikacjach, zasadniczo wchodzi w zakres rozporządzenia 1049/2001, przy czym definicja dokumentu jest neutralna technologicznie.
- Rosnące wykorzystanie komunikacji za pośrednictwem aplikacji przez urzędników UE stawia jednak nowe wyzwania, jeśli chodzi o podejmowanie bezstronnych i prawnie uzasadnionych decyzji dotyczących ujawniania informacji. Dowodem na to jest afera Pfizergate, która ujawniła problemy związane z dostępem do wiadomości tekstowych wymienianych między urzędnikami UE a prywatnymi firmami.
- Trwa debata na temat tego, w jaki sposób ujawnianie informacji za pośrednictwem aplikacji powinno być objęte zakresem rozporządzenia 1049/2001. Zbierane są uwagi i propozycje rozwiązań w praktykach na poziomie państw członkowskich UE (zwłaszcza Finlandii, Niemiec, Holandii, Polski i Szwecji).
- Komitet Meijersa zaleca opracowanie jasnych wytycznych dotyczących rejestracji, archiwizacji i wyszukiwania komunikatów opartych na aplikacjach w celu zapewnienia przejrzystości. Warto skorzystać z najlepszych praktyk państw członkowskich UE, by zagwarantować społeczeństwu dostęp do informacji UE.
- Komitet Meijers uważa ponadto, że mechanizmy nadzoru mają zasadnicze znaczenie dla zapobiegania wykluczaniu istotnych komunikatów z publicznego dostępu oraz dla utrzymania

wystarczającego poziomu odpowiedzialności w realizacji obowiązków organu UE w zakresie przejrzystości.

1. Wprowadzenie

Zobowiązanie Unii Europejskiej do przejrzystości jest podkreślone przez prawo społeczeństwa do dostępu do dokumentów przechowywanych przez jej instytucje. Jest to zapisane w rozporządzeniu 1049/2001, które ma na celu zapewnienie obywatelom UE możliwości uzyskania informacji na temat działalności organów UE i procesów decyzyjnych. W ostatnich latach komunikacja związana z funkcjami politycznymi instytucji europejskich w coraz większym stopniu przechodzi na format cyfrowy, staje się szyfrowana w celu zapewnienia dostępności dla konkretnych osób i powraca do postaci nieformalnych, zdecentralizowanych i potencjalnie efemerycznych. Przykładem tej zmiany może być rozwój komunikacji opartej na aplikacjach, które zazwyczaj nie są rozumiane jako dokumenty w tradycyjnym znaczeniu. Chociaż rozporządzenie 1049/2001 zawiera szeroką definicję tego, co rozumie się przez „dokument”, nie przewiduje ono metod i praktycznych wyzwań administracyjnych, które wynikają z nowoczesnych formatów komunikacji. Jest to spowodowane tym, że rozporządzenie powstało w czasie, gdy dokumenty papierowe były normą, i jako takie rozporządzenie może nie uwzględniać komunikacji cyfrowej. Komisja Meijersa już wcześniej zwracała uwagę na te kwestie w swoich notatkach, podkreślając potrzebę podjęcia kroków regulacyjnych, które sprawiłyby, że unijne ramy przejrzystości będą nadążały za postępem technologicznym i zmieniającymi się praktykami komunikacyjnymi¹.

Kwestia wzrostu cyfrowych form komunikacji wykorzystywanych przez instytucje UE i dostępu społeczeństwa do informacji stała się głośna podczas afery Pfizergate. W 2023 r. *New York Times* złożył pozew przeciwko Komisji Europejskiej za odmowę udzielenia dostępu do wiadomości tekstowych wymienianych między przewodniczącą Komisji Ursulą von der Leyen a dyrektorem generalnym Pfizera, argumentując, że są do tego prawnie zobowiązani. Skarga, wniesiona do Sądu, ma na celu stwierdzenie nieważności decyzji Komisji o odmowie dostępu do wiadomości na podstawie rozporządzenia 1049/2001. Skarżący twierdzą, że Komisja bezprawnie zlekceważyła art. 3 lit. a) i art. 2 ust. 3 rozporządzenia, uznając, że niezarejestrowane wiadomości tekstowe nie są dokumentami oraz twierdząc bez odpowiedniego uzasadnienia, że żądane informacje „nie istnieją”. Ponadto skarżący twierdzą, że decyzja Komisji narusza podstawowe prawo do otrzymywania informacji na podstawie art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Sprawa, która jest w toku, rodzi pytania dotyczące stosowania unijnego prawa dostępu do dokumentów i może podważyć zdolność obywateli do śledzenia procesów decyzyjnych. Ostatnie doniesienia sugerują, że Komisja Europejska stała się znacznie bardziej nieprzejrzysta pod rządami przewodniczącej Ursuli von der Leyen, która, jak się powszechnie oczekuje, zostanie mianowana na drugą kadencję jako przewodnicząca Komisji². Pomimo miękkich wytycznych Europejskiego

¹ Commissie Meijers, CM2004 Note on steps to take towards the improvement of the transparency of Council decision making during the upcoming EU Presidency of the Federal Republic of Germany, 4 mei 2020, punt 6. Commissie Meijers, Transparantie van de EU-instellingen: Waar liggen de problemen? Wat zijn de mogelijke oplossingen? Position paper voor het rondetafelgesprek over EU-informatievoorziening, Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer, 2 lutego 2022.

² Follow the Money, „Ursula von der Leyen's Five Secrets”, 29 kwietnia 2024 r.

Rzecznika Praw Obywatelskich i wewnętrznej dyskusji międzyinstytucjonalnej zainicjowanej przez Komisję w grudniu 2022 r., nie pojawiło się jeszcze rozwiązanie prawne, pozostawiając pytanie o to, czy rozporządzenie 1049/2001 powinno zostać zreformowane, czy tylko praktyki leżące u jego podstaw.

Szerszy problem przejrzystości i komunikacji opartej na aplikacjach rozgrywa się również na szczeblu krajowym wśród państw członkowskich UE. Zaangażowanie przewodniczącej von der Leyen w poprzedni skandal podczas jej kadencji na stanowisku ministra obrony Niemiec sugeruje, że krajowe konteksty zmagają się z podobnymi kwestiami prawnymi i politycznymi, a zatem mogą stanowić źródło cennych spostrzeżeń.

Mając to na uwadze, Komitet Meijersa zwrócił się do ekspertów z różnych państw członkowskich UE: Finlandii, Niemiec, Holandii, Polski i Szwecji. W niniejszej notce porównano praktyki stosowane w tych krajach z praktykami na poziomie UE, chcąc zidentyfikować wspólne wyzwania i potencjalne rozwiązania przyjęte w poszczególnych krajach, które mogłyby zostać zastosowane na poziomie UE w celu zapewnienia dostępu do dokumentów w przyszłości i utrzymania przejrzystości.

2. Obecna sytuacja w ramach unijnego prawa dotyczącego przejrzystości

Definicja zakresu prawa dostępu/pojęcie dokumentu

W UE publiczne prawo dostępu do informacji rządowych jest regulowane przez ramy prawne, których trzon stanowi Rozporządzenie 1049/2001. Rozporządzenie to zapewnia przejrzystość poprzez przyznanie prawa dostępu do „dokumentów”. Rozporządzenie 1049/2001 zostało przyjęte w maju 2001 r., czyli na wczesnym etapie rewolucji technologii komunikacyjnych z przełomu wieków. W związku z tym przepisy nie były w stanie uwzględnić rozwoju technologii komunikacyjnych w kolejnych dziesięcioleciach (w tym technologii opartych na smartfonach). Obecnie europejscy przywódcy coraz częściej komunikują się ze swoich telefonów i za pośrednictwem prywatnych mediów społecznościowych, a instytucje europejskie opracowały nowe sposoby komunikacji wewnętrznej, które wykraczają poza dokumenty załączane do wiadomości e-mail. Zasadniczo nie stanowi to problemu z punktu widzenia prawa społeczeństwa do dostępu do informacji zgodnie z unijnym prawem dotyczącym przejrzystości. Z niezwykłą dalekowzrocznością ustawodawca zdefiniował „dokument” do celów rozporządzenia 1049/2001 w dość szerokim i otwartym zakresie jako „każdą treść niezależnie od jej nośnika (zapisaną na papierze lub przechowywaną w formie elektronicznej lub jako nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne)” (rozporządzenie 1049/2001, art. 3 lit. a)). Co istotne, definicja ta jest wystarczająca, aby uwzględnić ewoluującą praktykę polegania na trybach komunikacji opartych na aplikacjach. Biorąc pod uwagę fakt, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby instytucje europejskie i ich decydenci korzystali naprzemiennie z różnych technologii komunikacyjnych w trakcie procesu decyzyjnego, ten szeroki zakres wydaje się uzasadniony.

Mechanizm ogólny, wyjątki, środki zaradcze

Jednocześnie, aby rozszerzenie prawa społeczeństwa do dostępu do nowych form odpowiednich technologii komunikacyjnych (w szczególności opartych na aplikacjach) było skuteczne, konieczne jest spełnienie pewnych warunków wstępnych.

Po pierwsze, jasny mechanizm określania, które komunikaty oparte na aplikacjach kwalifikują się do publicznego dostępu. Rozporządzenie 1049/2001, art. 3(a) stanowi, że opinia publiczna jest co do zasady uprawniona do dostępu do wszystkich dokumentów „dotyczących kwestii związanych z polityką, działaniami i decyzjami wchodzącymi w zakres odpowiedzialności instytucji”. Definicja ta ponownie określa szeroki zakres zastosowania, który jednocześnie może być niewystarczająco precyzyjny. Podczas gdy „niebiznesowe” koleżeńskie zaproszenia na lunch mogą stanowić wyraźny przypadek wyłączenia z zakresu dokumentów objętych wnioskiem³, w innych indywidualnych przypadkach taka kategoryzacja może być trudniejsza do zastosowania.

Po drugie tam, gdzie „scoping” został pomyślnie przeprowadzony, skuteczne stosowanie publicznego dostępu do dokumentów nadal wymaga, aby wyszukiwanie odpowiednich dokumentów odbywało się w odpowiednim czasie. W porównaniu z większością „zwykłych dokumentów” sporządzanych lub przechowywanych przez instytucje, wyszukiwanie i lokalizowanie komunikatów opartych na aplikacjach istotnych dla wniosku może być trudniejsze ze względu na ich zdecentralizowaną produkcję i przechowywanie. Kwestia ta jest szczególnie istotna w świetle celu rozporządzenia 1049/2001. Jednym z celów tego aktu prawnego jest umożliwienie społeczeństwu skutecznego udziału w podejmowaniu decyzji, co w wielu przypadkach zakłada szybki dostęp do istotnych informacji decyzyjnych (Rozporządzenie 1049/2001, preambuła 2). Aby zrealizować ten cel, rozporządzenie 1049/2001 przewiduje stosunkowo krótki termin odpowiedzi wynoszący 15 dni, z możliwością wyjątkowego przedłużenia do 15 dodatkowych dni, który to termin powtarza się na etapie odwołania administracyjnego (rozporządzenie 1049/2001, art. 7 i 8). W praktyce instytucje europejskie strukturalnie naruszają te terminy praktycznie bez żadnych negatywnych konsekwencji⁴.

Po trzecie, skuteczne wdrożenie publicznego prawa dostępu wymaga dobrze funkcjonującego i systematycznego podejścia do rejestracji i archiwizacji komunikacji opartej na aplikacjach. Kompletne archiwum dokumentów służy głównie dwóm celom. Zapewnia pamięć instytucjonalną dla europejskich organów decyzyjnych, umożliwiając im rekonstrukcję wyników decyzji, np. do celów przeglądu lub odpowiedzialności. Służy również jako podstawa publicznego rejestru dokumentów, umożliwiając społeczeństwu lepszą identyfikację interesujących go dokumentów. Dobrze utrzymane archiwum stanowi zatem znak rozpoznawczy dobrej administracji.

³ Zob. komentarze prof. Päivi Leino-Sandberg na konferencji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich „Dostęp do dokumentów: co dalej?”, która odbyła się 15 listopada 2021 r. w Brukseli, zgodnie z relacją na blogu Open Government in the EU, 25 listopada 2021 r.

⁴ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, decyzja w sprawie OI/2/2022/OAM, 4 kwietnia 2022 r.

Doświadczenia z aplikacjami dostępowymi i pojawiające się niejasności

Doświadczenia z ostatnich lat związane z wdrażaniem rozporządzenia 1049/2001 pokazują, że kwestia przejrzystości komunikacji z wykorzystaniem aplikacji nie jest wyłącznie kwestią akademicką. Dwa wnioski o dostęp do komunikatów za pośrednictwem aplikacji ówczesnego przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska, złożone w 2019 r., posłużyły jako test w odniesieniu do rozpatrywania takich wniosków przez instytucje europejskie (zob. ramka 1).

Ramka 1: Zawartość telefonu służbowego Donalda Tuska

Dwa wnioski złożone przez tych samych wnioskodawców do dwóch instytucji europejskich miały na celu uzyskanie dostępu do wiadomości Przewodniczącego Rady Europejskiej wysyłanym w ramach pełnionej przez niego funkcji. Wnioski były skierowane odpowiednio do Rady Europejskiej (Rada Europejska, dokument EUCO 8/1/19, wniosek potwierdzający nr 09/c/01/19, 15 maja 2019 r.) i Rady Unii Europejskiej (Rada UE, dokument 14580/19, wniosek potwierdzający nr 39/c/01/19, 28 listopada 2019 r.), przy czym ta ostatnia działa jako sekretariat przewodniczącego Rady Europejskiej.

Wnioski wyraźnie obejmowały różne tryby komunikacji oparte na aplikacjach, takie jak WhatsApp, Telegram i Facebook Chat.

W obu odpowiedziach Służba Prawna Rady, odpowiedzialna za decyzje odwoławcze w sprawie wniosków o dostęp dotyczących obu instytucji opracowała podejście, które opierało się na kryterium istotności określonym w rozporządzeniu 1049/2001, a) („treść musi dotyczyć sprawy związanej z polityką, działaniami i decyzjami wchodzącymi w zakres odpowiedzialności instytucji”).

Dodatkowo wprowadzono jednak nowe kryterium solidności. Zgodnie z tym ostatnim, wnioski o dostęp muszą odnosić się do „treści [która osiąga] minimalny stopień stabilności i formalności”, co oznacza, że „efemeryczne lub krótkotrwałe” treści, takie jak żądane wiadomości oparte na aplikacjach, nie byłyby dopuszczalne (European Rada, dokument EUCO 8/1/19, wniosek potwierdzający nr 09/c/01/19, 15 maja 2019 r., pkt 5).

Wybrane podejście jest problematyczne pod kilkoma względami. Co ważne, wprowadza dodatkowe kryterium dopuszczalności, które wykracza poza prawo i orzecznictwo, co jest sprzeczne z zasadą możliwie najszerszego dostępu. Nowo wprowadzone kryterium jest również arbitralne w swoim zastosowaniu. Z łatwością można wyobrazić sobie wiadomości wysyłane za pośrednictwem aplikacji, które miałyby znaczący i trwały wpływ na podejmowane decyzje. Wymiana wiadomości tekstowych między przewodniczącą Komisji Von der Leyen a dyrektorem generalnym Pfizer Bourla (zob. powyżej) może być scharakteryzowana jako przypadek należący do tej kategorii. Co więcej, niektóre „tradycyjne” dokumenty sporządzane w trakcie obrad instytucjonalnych, takie jak dokumenty dotyczące aktualnej sytuacji, mogą być interpretowane jako efemeryczne, ponieważ są zastępowane przez zaktualizowane wersje. Orzecznictwo jest jednak jasne, że takie dokumenty nie mogą być wyłączone z zakresu rozporządzenia 1049/2001 na podstawie tego jedyne argumentu⁵.

⁵ Zob. sprawa C-280/11P *Rada przeciwko Access Info Europe* z dnia 17 października 2013 r., w której Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w pkt 13: „Opinia publiczna jest w stanie doskonale zrozumieć ten aspekt wniosków składanych w procesie legislacyjnym”.

Proceduralnie, linia wybrana przez Służbę Prawną Rady wydaje się reinterpretować prawo w sposób, który wykracza poza jakąkolwiek rozsądną koncepcję jego stosowania. Co więcej, nic nie wskazuje na to, że ustawodawca zamierzał ograniczyć prawo dostępu w sposób przewidziany przez Służbę Prawną Rady. Wręcz przeciwnie, propozycja zawężenia legalnej definicji „dokumentu” poprzez procedurę przekształcenia rozporządzenia 1049/2001⁶ była blokowana przez Parlament Europejski przez ponad 10 lat, by ostatecznie zostać całkowicie wycofana z agendy legislacyjnej przez Komisję Von der Leyen.

Niemniej jednak de facto zawężenie zakresu definicji „dokumentu” jest dokładnie tym, co Komisja osiągnęła w swojej praktyce wdrożeniowej, o czym świadczą dwa wnioski o dostęp złożone przez dziennikarzy Pfizer (ramka 2).

Ramka 2: „Pfizergate”

W 2021 r. w wywiadzie dla New York Times Von der Leyen wspomniała, że negocjowała z prezesem Pfizerą Bourlą zakup szczepionek przeciwko koronawirusowi dla UE za pośrednictwem wiadomości SMS. Kiedy austriacki dziennikarz Alexander Fanta zażądał dostępu do tych wiadomości tekstowych, Komisja poinformowała go, że wiadomości te nie stanowią dokumentów w rozumieniu decyzji o archiwizacji (Komisja, decyzja C(2020)4482), a zatem nie są formalnie „przechowywane” przez instytucję i jako takie z definicji nie wchodzą w zakres rozporządzenia 1049/2001 (Komisja, decyzja dotycząca wniosku potwierdzającego w sprawie dostępu do dokumentów GESTDEM 2021/2908 (nieujawnione).

Fanta złożył skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który po przeprowadzeniu dochodzenia ocenił, że postępowanie Komisji w sprawie wniosku stanowiło niewłaściwe administrowanie (Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, decyzja w sprawie 1316/2021/MIG, zamknięta w dniu 12 lipca 2022 r.).

Komisja nie podjęła konkretnych działań w celu zmiany swojego postępowania w świetle zaleceń Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, sprawa 1316/2021/MIG, zamknięta 12 lipca 2022 r.). Zamiast tego w pisemnej odpowiedzi na pytanie eurodeputowanego In 't Velda, wiceprzewodnicząca Komisji Jourová potwierdziła stanowisko Komisji, że ponieważ wiadomości tekstowe „nie mają zawierać ważnych informacji dotyczących polityk, działań i decyzji Komisji”, są one traktowane jako wykraczające poza zakres rozporządzenia 1049/2001 i nie są rejestrowane (pytanie poselskie P-005139/2021(ASW), 18 stycznia 2022 r.). W odpowiedzi udzielonej Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich Komisja wyjaśniła, że wewnętrzne wytyczne Rady dotyczące właściwego korzystania z aplikacji do przesyłania wiadomości, w których wzywa się do restrykcyjnego korzystania z nich w kontekście zawodowym, mogłyby służyć jako punkt wyjścia dla porozumienia międzyinstytucjonalnego (Odpowiedź Komisji Europejskiej na zalecenie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, 27 czerwca 2022 r.). Przemawiając podczas specjalnego wydarzenia poświęconego Prawom Obywatelskim, przedstawiciel Komisji doprecyzował, że w praktyce zgodnie z jej wewnętrznymi przepisami dotyczącymi archiwizacji do obowiązków poszczególnych pracowników należy rejestrowanie wszelkiej stosownej komunikacji telefonicznej (Open Government in the EU Blog, 25 listopada

⁶ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, 2008/0090 (COD), art. 3 lit. a).

2021 r.).

Po tym, jak New York Timesowi zaproponowano tę samą argumentację w bardzo podobnym wniosku o dostęp, (Komisja, decyzją C(2022) 8371 final z 15 listopada 2022 r.), wniósł on skargę do Sądu 25 stycznia 2023 r. (sprawa T-36/23, Stevi i New York Times przeciwko Komisji, wniesiona 25 stycznia 2023 r.). Sprawa ta jest obecnie w toku.

Następnie Komisja zorganizowała spotkanie między szeregiem instytucji europejskich (Parlamentem Europejskim, Radą, Europejskim Trybunałem Obrachunkowym, Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich) w celu omówienia możliwości opracowania wspólnego stanowiska w sprawie „korzystania z narzędzi komunikacyjnych, takich jak wiadomości tekstowe i wiadomości błyskawiczne”⁷. [Deklarowanym zamiarem przy opracowywaniu takich wytycznych było uwzględnienie krótkiego zestawu zaleceń opracowanych przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w następstwie dochodzenia w sprawie „Pfizergate”⁸. Odkąd w marcu 2023 r. Komisja zwróciła się o wkład do innych instytucji, nie odnotowano żadnych dalszych postępów⁹.

Powyższy przegląd wskazuje, w jaki sposób włączenie niekonwencjonalnych technologii komunikacji cyfrowej do prawa dostępu stawia instytucje europejskie przed pewnymi dotychczas nierozważanymi kwestiami. Odnoszą się one między innymi do interpretacji, możliwości i ograniczeń wynikających z obowiązującego prawa europejskiego, ale także do organizacji administracyjnej, zdolności i prywatności. Podczas gdy szeroka definicja dokumentu na mocy rozporządzenia 1049/2001, zasadniczo neutralna technologicznie, wydaje się pozostawać funkcjonalna w zmieniających się warunkach komunikacji instytucjonalnej, wydaje się, że istnieje potrzeba dalszego wyjaśnienia i operacjonalizacji zarówno na poziomie prawnym, jak i administracyjnym. W tym kontekście Komitet Meijers uważa, że praktyczne wprowadzenie nowych technologii komunikacyjnych, takich jak komunikatory oparte na aplikacjach, nie może a priori stanowić uzasadnionego powodu do ograniczenia publicznego prawa dostępu.

Aby opracować ścieżkę rozwoju w tych prawnych, koncepcyjnych i organizacyjnych dylematach, przydatne może być zbadanie podobnych wyzwań stojących przed innymi jurysdykcjami oraz odpowiedzi (jeśli w ogóle), które odpowiednie podmioty w tych jurysdykcjach opracowały na te wyzwania. Taka analiza może dostarczyć nowych spostrzeżeń i świeżego myślenia przy rozważaniu tych kwestii na poziomie UE. W poniższej sekcji niniejsza notatka analizuje konteksty prawne i praktyki polityk przejrzystości w Finlandii, Niemczech, Holandii, Polsce i Szwecji. W szczególności przeanalizowano podejścia do zakresu definicji, wyjątków i środków zaradczych, orzecznictwa i archiwizacji komunikacji w ramach działalności zawodowej urzędników państwowych, z

⁷ Komisja, Ares (2022)8894621, Podsumowanie posiedzenia instytucji UE w dniu 9 grudnia 2022 r., 21 grudnia 2022 r.

⁸ Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, decyzja w sprawie 1316/2021/MIG, 12 lipca 2022 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Praktyczne zalecenia w sprawie SI/4/2021/MIG, Rejestrowanie wiadomości tekstowych i wiadomości błyskawicznych wysyłanych/otrzymywanych przez pracowników w ramach ich obowiązków służbowych, 14 lipca 2022 r.

⁹ Komisja, Ares (2023)1595460, The use of communication tools such as text and instant messages in EU professional contexts - scoping note, 6 marca 2023 r.

wykorzystaniem aplikacji. W każdym przypadku analiza uwzględnia również istotne wnioski płynące ze wspomnianych polityk przejrzystości na poziomie praktycznym.

3. Praktyki prawne na poziomie krajowym

Problem publicznego dostępu do komunikacji instytucjonalnej opartej na aplikacjach jest również widoczny na poziomie krajowym, gdzie pojawił się w różnych okolicznościach. W świetle toczącej się dyskusji instytucjonalnej na szczęblu UE, Komitet Meijersa uważa za stosowne przeprowadzenie wstępnej analizy tej kwestii w jurysdykcjach krajowych, aby dowiedzieć się, w jaki sposób problem ten jest tam rozwiązywany. W tym celu zwrócono się do ekspertów ds. wolności informacji (FOI) z różnych państw członkowskich UE: Finlandii, Niemiec, Holandii, Polski i Szwecji¹⁰. Analiza ta ma na celu zidentyfikowanie wspólnych wyzwań, po czym wyliczamy potencjalne propozycje wywodzące się z krajowej praktyki prawnej, które mogą być stosowane na poziomie UE.

Doświadczenia z przejrzystością komunikacji opartej na aplikacjach

Najważniejsze wnioski

Z zebranych przykładów jasno wynika, że badany problem jest wszechobecny. Pytania o przejrzystość wynikające ze wzrostu wykorzystania nowoczesnych technologii komunikacyjnych w instytucjach publicznych i prawa społeczeństwa do dostępu do informacji istnieją wszędzie, przejawiając się na różnych poziomach i tworząc napięcia polityczne i społeczne.

W niektórych z tych przypadków nieujawnienie komunikacji rządowej za pośrednictwem aplikacji miało konsekwencje prawne.

Często jednak nie jest to gwarantowane ze względu na niejasność i/lub złożoność prawa lub po prostu z powodu luk w implementacji.

Szybka analiza pokazuje, że problem powiązania rosnącego wykorzystania nietradycyjnych technologii komunikacyjnych w instytucjach publicznych z ustanowionym prawem publicznego dostępu do informacji przejawiał się na wiele różnych sposobów w analizowanych państwach członkowskich. Na przykład w Niemczech ówczesna minister obrony Ursula von der Leyen w 2019 r. została uwikłana w skandal związany z usunięciem wiadomości SMS z jej telefonu służbowego po tym, jak komisja parlamentarna zażądała dostępu do nich. Wkrótce po tym, jak opuściła niemiecki rząd, by objąć stanowisko przewodniczącej Komisji Europejskiej, dochodzenie parlamentarne oficjalnie uniewinniło ją od popełnienia wykroczenia, choć opozycja odrzuciła ustalenia¹¹. W Holandii problem pojawił się w 2022 r., kiedy premier Rutte przyznał się do codziennego usuwania wiadomości SMS ze swojego telefonu służbowego przez lata. Komisja parlamentarna ustaliła

¹⁰ Wkład został zapewniony przez ekspertów z Ministerstwa Sprawiedliwości (Finlandia), organizacji pozarządowej FragDenStaat (Niemcy), organizacji pozarządowej SPOON (Holandia), organizacji pozarządowej Sieć Obywatelska Watchdog Polska i Katedry Teorii i Filozofii Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego (Polska) oraz organizacji pozarządowej Handlingar.se (Szwecja).

¹¹ Spiegel, Justiz prüft SMS-Löschung auf von der Leyens Diensthandy, 19 marca 2020 r.; Spiegel, „Faktisches Komplettversagen”, 23 czerwca 2020 r.

następnie, że było to niezgodne z prawem, po czym biuro premiera zostało poddane długotrwałej kontroli¹². Skandal wybuchł po latach „rządzenia za pomocą wiadomości tekstowych”.

W niektórych przypadkach usunięte wiadomości tekstowe odnoszą się również do codziennego podejmowania decyzji na szczeblu administracyjnym. W Szwecji niedawna decyzja rzecznika prasowego Administracji Transportu o usunięciu wiadomości tekstowych dotyczących zawału drogowego w warunkach zimowych stała się centralnym punktem zainteresowania mediów¹³. W Polsce komunikacja za pośrednictwem aplikacji wydaje się mieć kluczowe znaczenie w niedawnych skandalach, takich jak tak zwana „afery hejterska” z 2019 r., obejmująca kampanię oszczerstw koordynowaną za pośrednictwem WhatsApp między pracownikami Ministerstwa Sprawiedliwości a niektórymi sędziami oraz katastrofa ekologiczna na Odrze, która spowodowała masową śnięcie ryb w rzece. W żadnym z tych przypadków nie ujawniono jednak (jak dotąd) odpowiedniej komunikacji za pośrednictwem aplikacji¹⁴.

Definicja, zakres i wyjątki

Najważniejsze wnioski

Definicje dokumentów i informacji wchodzących w zakres praw publicznego dostępu są zazwyczaj szerokie, otwarte i neutralne technologicznie. Jednak w ograniczonej liczbie przypadków istnieją wyjątki, które mają silny wpływ na komunikację z wykorzystaniem aplikacji.

We wszystkich badanych państwach członkowskich zakres tego, co wchodzi w zakres „dokumentów” lub „informacji publicznych”, jest bardzo szeroki. Na przykład w Holandii, zgodnie z ustawą o otwartym rządzie z 2022 r. (*Wet open overheid, Woo*), „informacja publiczna” obejmuje każdy dokument, który odnosi się do zadań organów rządowych, podczas gdy definicja „dokumentu” obejmuje każdy rodzaj przechowywanych informacji niezależnie od rodzaju nośnika informacji. Co więcej, twórcy poprzednika Woo, Open Governance Act (*Wet openbaarheid van bestuur, Wob*) w latach 70. argumentowali, że zmieniające się środki komunikacji nie powinny być przeszkodą dla żądania informacji rządowych. Podobne podejście przyjęto w Finlandii, gdzie ustawa o otwartości (*Julkisuuslaki*) z 1999 r. reguluje publiczny dostęp do oficjalnych dokumentów. Mianowicie, zgodnie z rządową propozycją dotyczącą dostępu do dokumentów, pojęcie dokumentu powinno być kompleksowe, ponieważ obejmuje zarówno dokumenty tradycyjne, dokumenty elektroniczne, jak i inne dokumenty, które można zidentyfikować za pomocą technologii wspomagającej. Dlatego też, mimo że wiadomości oparte na aplikacjach nie są wyraźnie wspomniane, pojęcie dokumentu jest bardzo szerokie. Podobnie w Szwecji, ustawa o wolności prasy (*Tryckfrihetsförordningen*) oraz zasada jawności implikują szeroki dostęp do dokumentów publicznych, które powinny być udostępniane na żądanie. W Polsce dostęp do informacji publicznej reguluje *Ustawa o dostępie do informacji publicznej* z 2001 r., która stanowi, że informacje niepublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej

¹² Volkskrant, Premier Rutte wiste jarenlange iedere dag zijn sms'jes, 18 maja 2022 r.; Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, De archivering van chatberichten bij het ministerie van Algemene Zaken. Rapport over de naleving van de Archiefwet, 2 października 2022 r.

¹³ Aftonbladet, Chef raderade sms om E22-kaos, 6 marca 2022 r.

¹⁴ Notatki z Polski, Wszczęto postępowanie dyscyplinarne w celu zawieszenia sędziów, którzy kwestionowali reformy rządowe, 24 grudnia 2019 r.; Notatki z Polski, Polska musi wyciągnąć wnioski z błędów, które doprowadziły do kryzysu na Odrze, 12 października 2022 r.

instytucji publicznej muszą być udostępniane na wniosek. Prawo to znajduje umocowanie w Konstytucji RP, w szczególności w art. 54, który gwarantuje wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, oraz w art. 61, który ustanawia prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej. Ustawa nie precyzuje jednak technologicznych aspektów informacji publicznej. Wreszcie, zgodnie z niemiecką ustawą o wolności informacji z 2005 r. (*Informationsfreiheitsgesetz, IfG*), sekcja 2 nr 1, informacje urzędowe są rozumiane jako wszelkie zapisy służące celom urzędowym, niezależnie od sposobu ich przechowywania.

Wyjątki od prawa dostępu do informacji zazwyczaj nie zawierają przepisów, które są specyficzne dla komunikacji za pośrednictwem aplikacji. Odpowiednie wyjątki obejmują kwestie tajemnicy związane z bezpieczeństwem narodowym, interesami finansowymi i wewnętrznymi metodami pracy. W Szwecji, Niemczech i Finlandii istnieją wyjątki dotyczące projektów dokumentów i notatek, co potencjalnie zwiększa możliwość, że niektóre dyskusje prowadzone za pośrednictwem aplikacji byłyby wyłączone z ujawniania. Co więcej, w Holandii odpowiedni wyjątek od ujawniania wiadomości z aplikacji może pojawić się, gdy wiadomości zawierają osobiste opinie zawodowe nadawcy. Ten konkretny wyjątek przez długi czas był stosowany w znacznie szerszy sposób niż początkowo zamierzał ustawodawca.

Orzecznictwo

Najważniejsze wnioski

Liczba spraw dotyczących zastosowania prawa publicznego dostępu do komunikacji z wykorzystaniem aplikacji była w analizowanych państwach członkowskich ograniczona, pojedyncze przykłady dotyczyły Szwecji i Holandii. Często preferowane są dochodzenia pozasądowe. Co więcej, uznanie prawa do dostępu do komunikacji za pośrednictwem aplikacji jest w większości dorozumiane, z ograniczonymi praktycznymi zasadami skutecznego wdrażania.

Orzecznictwo zajmujące się konkretną kwestią zastosowania prawa publicznego dostępu do komunikatów opartych na aplikacjach pozostaje jak dotąd stosunkowo rzadkim zjawiskiem w analizowanych przypadkach państw członkowskich. Czasem dorozumianą linię można wywnioskować z interpretacji sądowych w sąsiednich sprawach. Przykładowo, w Polsce sądy administracyjne w przeszłości uznawały, że informacje na profilach urzędników w mediach społecznościowych nie wchodzi w zakres informacji publicznej i były niejednoznaczne w kwestii prawa do ubiegania się o dostęp do instytucjonalnej korespondencji e-mail, nagrań lub wypowiedzi ustnych wygłoszonych na konferencjach prasowych. Nawet jeśli czasami zgadzały się, że informacje publiczne mogą być rejestrowane w różnych formatach, w tym w formie pisemnej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej, orzecznictwo w tej kwestii jest fragmentaryczne. Fakt, że konkretna kwestia komunikacji za pośrednictwem aplikacji jako taka nie pojawiła się przed sądem, można przypisać negatywnemu efektowi antycypacyjnemu wśród wnioskodawców FOI.

Z kolei w Szwecji, choć nie ma orzeczeń Sądu Najwyższego bezpośrednio odnoszących się do tego tematu, było kilka spraw i orzeczeń sądów administracyjnych związanych z SMS-ami i wiadomościami opartymi na aplikacjach w kontekście wniosków o FOI. Przykładowo, wyrok sądu administracyjnego *Kammarrätten w Sztokholmie* (2016-03-29, mál nr 1017-16) dotyczył wiadomości WhatsApp wymienianych przez urzędników miejskich. W orzeczeniu tym sąd uznał niektóre wiadomości za dostępne, ponieważ dotyczyły one zadań publicznych, podczas gdy inne zostały wyłączone jako

komunikacja osobista. Co więcej, w sprawie *Kammarrätten i Jönköping* (2017-05-10, mål nr 1558-17) sąd opowiedział się przeciwko ujawnianiu wiadomości na czacie między pracownikami, uznając je za wewnętrzne obrady wyłączone na mocy rozdziału 2, sekcji 8 TF. Ponadto w decyzji wydanej przez szwedzkiego Rzecznika Praw Obywatelskich (JO nr 3991/2017) skrytykowano gminę za odmowę dostępu do wiadomości WhatsApp związanych z zamówieniami publicznymi, podkreślając jednocześnie potrzebę właściwej oceny na podstawie treści i celu.

W Holandii orzecznictwo *ustanowiło* precedens w odniesieniu do wniosków o wolność informacji dotyczących wiadomości opartych na aplikacjach. Zostało to zilustrowane w sprawie *BTN* z 2019 r., w której organizacja branżowa zajmująca się stacjonarną opieką zdrowotną domagała się informacji na temat tego, w jaki sposób Ministerstwo Zdrowia zbadało sytuację finansową jednego z jej członków. Sędziowie Rady Stanu potwierdzili, że wiadomości telefoniczne i cyfrowe wchodzą w zakres wniosków o wolność informacji (FOI), pomimo argumentu zrównującego wiadomości z rozmowami telefonicznymi. W ten sposób sąd orzekł, że taka komunikacja podlega FOI, nawet jeśli jest prowadzona na prywatnych telefonach przez pracowników rządowych. Podobnie sąd podkreślił, że dostęp do wiadomości na prywatnych telefonach nie stanowi naruszenia prywatności, ponieważ dotyczy jedynie wiadomości mających cel publiczny, a nie prywatnego telefonu jako takiego. Od tego czasu orzecznictwo to nie zostało zakwestionowane przez sądy, nie pozostawiając wątpliwości, że wszystkie rodzaje wiadomości cyfrowych i telefonicznych muszą zostać poddane ocenie pod kątem publikacji na żądanie, chyba że konkretna podstawa odmowy ma zastosowanie do treści wiadomości.

Archiwizacja

Najważniejsze wnioski

Jasne i szczegółowe wytyczne dotyczące archiwizacji komunikacji opartej na aplikacjach są w większości niedostępne. Co więcej, często brakuje jasnego podziału odpowiedzialności za archiwizację i przejrzystość.

Jak widzieliśmy powyżej, kwestia dostępu do wiadomości SMS i aplikacji jest również powiązana z tym, jak rządy archiwizują swoje dokumenty. Badając, w jaki sposób państwa członkowskie podchodzą do zadania archiwizacji istotnych informacji rządowych, widoczne stają się różne interpretacje. Na przykład w Holandii niedawne rewelacje na temat nawyków premiera Marka Rutte w zakresie przesyłania wiadomości skłoniły do dokładniejszego zbadania rządowych protokołów archiwizacji. Mianowicie, wybór Rutte, by zachować tylko niektóre wiadomości i usunąć inne na swoim telefonie Nokia, doprowadził do zbadania standardów archiwizacji, ujawniając niespójności i doprowadzając do planowania reform. Zaowocowało to zaleceniami dotyczącymi przechowywania wiadomości kluczowych urzędników w celu rozwiania obaw dotyczących manipulacji danymi i zwiększenia przejrzystości. Pojawiła się jednak krytyka dotycząca faktu, że pracownicy niższego szczebla nadal mogli arbitralnie usuwać wiadomości.

W przeciwieństwie do tego, podejście przyjęte przez Finlandię koncentruje się na archiwizacji na podstawie treści, a nie medium lub platformy. Dlatego też status archiwalny jest określany na podstawie wartości informacji. Co więcej, w Szwecji ustawa o archiwach państwowych (*Arkivlagen*) określa odpowiedzialność władz publicznych za archiwizowanie dokumentów w oparciu o

długoterminową wartość i dostępność, i ma zastosowanie do wszystkich formatów, w tym komunikacji elektronicznej. Co więcej, rozporządzenie w sprawie zarządzania dokumentacją (*Arkivreglementet*) zawiera bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące sposobu identyfikowania, klasyfikowania i archiwizowania dokumentów, w tym zapisów cyfrowych. Szwedzkie władze w coraz większym stopniu uznają znaczenie archiwizowania komunikacji za pośrednictwem aplikacji ze względu na jej potencjalną długoterminową wartość i znaczenie dla wniosków o FOI.

W Polsce archiwizacja dokumentów jest regulowana ustawą z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Pojawia się kwestia interakcji tego aktu prawnego z przepisami o dostępie do informacji, w szczególności z odpowiednimi przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej. Dokumenty niearchiwalne mogą zostać zniszczone po upływie okresu ich przechowywania, jeśli utraciły swoje znaczenie. Artykuł 16a ustawy archiwalnej zapewnia każdemu prawo dostępu do materiałów archiwalnych.

Wreszcie, obowiązek niemieckich organów rządowych do prowadzenia odpowiedniej dokumentacji jest zakorzeniony w zasadzie praworządności (*Rechtsstaatsprinzip*), jak określono w art. 20 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Obowiązek ten wiąże się z ustanowieniem zrozumiałej podstawy dla oficjalnych decyzji i utrzymaniem przejrzystości. Chociaż nie ma znormalizowanego prawa regulującego ten obowiązek, różne ustawy prawne zakładają konieczność właściwego zarządzania dokumentacją, w tym ustawa o postępowaniu administracyjnym (VwVfG) i ustawa o wolności informacji (IfG). Jednak nie wszystkie działania w ramach organu muszą być rejestrowane; obowiązek ten ma raczej zastosowanie selektywnie do działań lub dokumentów istotnych dla działalności administracyjnej. Może to obejmować komunikację za pośrednictwem połączeń telefonicznych, wiadomości tekstowych lub innych nieformalnych środków, jeśli zostanie to uznane za istotne dla procesu administracyjnego. Celem władz federalnych jest prowadzenie akt elektronicznych, a ustawa o e-administracji kieruje tym przejściem. Ponadto obowiązek prowadzenia akt obejmuje przechowywanie dokumentacji zgodnie z najnowszymi praktykami, zabraniając późniejszego usuwania lub fałszowania zawartości akt. Wewnętrzne instrukcje i wytyczne w poszczególnych ministerstwach federalnych dodatkowo regulują praktyki zarządzania aktami, zapewniając zgodność z wymogami prawnymi i promując przejrzyste procesy administracyjne.

4. Potencjalne propozycje reformy unijnego prawa dotyczącego przejrzystości

Ostatnia część niniejszej notatki poświęcona jest identyfikacji potencjalnych ulepszeń obecnej sytuacji w zakresie informacji decyzyjnych opartych na aplikacjach zgodnie z prawem UE. Opierając się na najlepszych praktykach zaobserwowanych w różnych państwach członkowskich UE, Komitet Meijersa określa następujące propozycje reformy prawa UE w zakresie przejrzystości, aby zapewnić jego adekwatność w odniesieniu do wyzwań i możliwości związanych z nowoczesnymi narzędziami komunikacji cyfrowej.

Uznanie wiadomości tekstowych i wiadomości błyskawicznych związanych z pracą za „dokumenty” co do zasady i w praktyce

Definicja „dokumentu” zawarta w art. 3 lit. a) rozporządzenia 1049/2001 obejmuje wszystkie treści, niezależnie od ich formatu (zapisane na papierze lub przechowywane elektronicznie), które odnoszą się do polityk, działań i decyzji w ramach odpowiedzialności instytucji. Dlatego ważne jest, aby uznać, że komunikacja oparta na aplikacjach mieści się w zakresie tego, co stanowi „dokument” i odwrócić praktykę Komisji polegającą na zawężaniu zakresu „dokumentu”. Na przykład w Holandii orzecznictwo ustaliło, że wiadomości przesyłane za pośrednictwem aplikacji są objęte zakresem wniosków o swobodę informacji (FOI). Sprawa BTN z 2019 r. potwierdziła, że cała komunikacja cyfrowa, w tym prowadzona na prywatnych urządzeniach przez urzędników państwowych, podlega FOI, chyba że istnieją szczególne podstawy do odmowy, zapewniając jasność zarówno obywatelom, jak i organom rządowym.

Usunięcie kryterium „solidności” przy podejmowaniu decyzji w sprawie wniosków o komunikację opartą na aplikacjach

Rozpatrując wnioski o komunikację opartą na aplikacjach, Służba Prawna Rady wprowadziła dodatkowe kryterium solidności, które wymaga, aby wnioski o dostęp odnosiły się do treści o minimalnym stopniu stabilności i formalności. Oczywiście jest, że kryterium to wykracza poza prawo i orzecznictwo, ograniczając dostęp do efemerycznych lub krótkotrwałych treści, takich jak wiadomości oparte na aplikacjach. Usunięcie tego kryterium przywróci zatem zgodność z prawem, zapewniając jednocześnie możliwie najszerszy dostęp, zgodnie z rozporządzeniem 1049/2001.

Ścisłe egzekwowanie terminów odpowiedzi

Rozporządzenie 1049/2001 przewiduje termin odpowiedzi wynoszący 15 dni, z możliwością przedłużenia o dodatkowe 15 dni w wyjątkowych okolicznościach. Jednak instytucje europejskie często naruszają te terminy bez ponoszenia żadnych konsekwencji. Istnieje ryzyko, że rozszerzenie sposobów przekazywania informacji, tak aby rutynowo obejmowały one komunikację za pośrednictwem aplikacji, zostanie wykorzystane jako pretekst do pogłębienia tego problemu lub wybiórczego przestrzegania terminów. Aby temu zaradzić, można rozważyć egzekwowalne konsekwencje za naruszenie terminów odpowiedzi, w tym, w rażących przypadkach, kary finansowe. Zapewniłoby to spójny i terminowy dostęp do informacji dla społeczeństwa, zwiększając przejrzystość i odpowiedzialność we wszystkich instytucjach UE — niezależnie od sposobu, w jaki żądane informacje są zawarte.

Usprawnienie systemu zarządzania dokumentami w instytucjach UE

Artykuł 2 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001 stanowi, że dokument musi być „w posiadaniu” instytucji, aby był dostępny. Instytucje UE, w tym Komisja, posiadają systemy zarządzania dokumentami w celu obsługi znacznej liczby dokumentów i wniosków. Kryteria rejestracji wykluczają jednak dokumenty krótkotrwałe lub nieistotne, co prowadzi do niekompletnej i arbitralnej archiwizacji. Podczas gdy selekcja staje się konieczna w kontekście długoterminowej archiwizacji po użyciu, kompletne i

logicznie zorganizowane systemy dokumentów muszą pozostać normą w codziennym zarządzaniu dokumentami w instytucjach UE. Zasady te są sprzeczne z obecnym kategoriowym argumentem Komisji, że wiadomości tekstowe i wiadomości błyskawiczne zazwyczaj nie zawierają ważnych informacji ze względu na ich krótkotrwały charakter¹⁵. Komisja mogłaby czerpać inspirację ze szwedzkiej praktyki, w której status archiwalny jest określany na podstawie wartości informacji, a wszystkie formaty — w tym komunikacja elektroniczna — są archiwizowane w oparciu o długoterminową wartość w tym zakresie.

Ustanowienie kompleksowych wytycznych dla pracowników, dotyczących korzystania z komunikatorów internetowych

Należy wdrożyć jednolite wytyczne proceduralne we wszystkich instytucjach UE dotyczące korzystania z komunikatorów internetowych. Podczas gdy niektóre instytucje, takie jak Rada i Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, ustanowiły wytyczne, innym brakuje konkretnych polityk lub planów rozwoju¹⁶. Wytyczne te powinny być kompleksowe i obejmować zasady bezpieczeństwa, ochrony danych i zarządzania, zwiększając w ten sposób przewidywalność i weryfikowalność. Aby ułatwić stosowanie wspomnianych wytycznych, należy wdrożyć rozwiązania technologiczne umożliwiające łatwą rejestrację takich wiadomości w systemie zarządzania dokumentami w sposób, który płynnie łączy się z innymi istniejącymi procedurami operacyjnymi. Ponadto instytucje UE mogłyby opracować wykaz miejsc, w których można przechowywać wiadomości. W tym celu można by uregulować i ograniczyć liczbę i rodzaj dopuszczalnych kanałów komunikacji zawodowej. Zmniejszyłoby to ryzyko obchodzenia przepisów za pośrednictwem innych kanałów opartych na aplikacjach i ułatwiłoby szybkie rozpatrywanie wniosków o publiczny dostęp.

5. Podsumowanie

Powyższe propozycje to szereg interwencji, które mogą poprawić legalność, przejrzystość i skuteczność unijnego systemu dostępu do dokumentów w świetle rozwijających się technologii. Podczas gdy niektóre z nich można wdrożyć ze względną łatwością, inne mogą wymagać większych wysiłków, w tym koordynacji instytucjonalnej, prawodawstwa, a może nawet zmiany Traktatu. Ponadto Komitet Meijersa jest świadomy faktu, że istnieją różne poglądy na temat zarządzania polityką dostępu do dokumentów, w tym komunikacji z wykorzystaniem aplikacji. W związku z tym propozycje te są paletą opcji wywodzących się z istniejących praktyk i dylematów na poziomie polityki państw członkowskich UE. Jako takie, mogą one służyć do ponownego uruchomienia i zaoferowania kierunku w instytucjonalnej i politycznej rozmowie na ten temat. Ostatecznie różne poglądy w debacie zbiegają się w punkcie, w którym istniejąca polityka UE w zakresie dostępu do dokumentów powinna pozostać w zgodzie z ewoluującym krajobrazem cyfrowym i być w stanie zachować znaczenie i zapewnić solidny nadzór nad swoimi instytucjami.

¹⁵ Odpowiedź Komisji Europejskiej na zalecenie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące odmowy przez Komisję Europejską publicznego dostępu do wiadomości tekstowych wymienianych między przewodniczącym Komisji a dyrektorem generalnym firmy farmaceutycznej w sprawie zakupu COVID-19.

¹⁶ Wykorzystanie nowoczesnych narzędzi komunikacji, takich jak wiadomości tekstowe i wiadomości błyskawiczne, podczas spotkania w kontekście zawodowym UE: Podsumowanie posiedzenia instytucji UE w dniu 9 grudnia 2022 r.

