



P9_TA(2023)0426

Cyfryzacja i prawo administracyjne

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie cyfryzacji i prawa administracyjnego (2021/2161(INL))

(C/2024/4215)

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając art. 298 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w którym uznano prawo do dobrej administracji za jedno z praw podstawowych,
- uwzględniając wspólną deklarację Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie z dnia 15 grudnia 2022 r.,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE ⁽¹⁾,
- uwzględniając 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 ⁽²⁾,
- uwzględniając wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa informacji w instytucjach, organach, urzędach i agencjach Unii (2022/0084(COD)),
- uwzględniając wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego środki na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa w instytucjach, organach, urzędach i agencjach Unii (2022/0085(COD)),
- uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wspólnego wysokiego poziomu cyberbezpieczeństwa w całej Unii ⁽³⁾,
- uwzględniając bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym uznano zestaw ogólnych zasad prawa administracyjnego w oparciu o tradycje konstytucyjne państw członkowskich,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 26 stycznia 2022 r. zatytułowany „Ustanowienie Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie” (COM(2022)0027) oraz towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji zawierający sprawozdanie z konsultacji z zainteresowanymi stronami i działań aktywizacyjnych (SWD(2022)0014),
- uwzględniając strategię cyfrową Komisji: „Komisja cyfrowa nowej generacji” z 30 czerwca 2022 r. (C(2022)4388),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 6 września 2001 r. w sprawie specjalnego sprawozdania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla Parlamentu Europejskiego w następstwie badania z własnej inicjatywy na temat istnienia i powszechnej dostępności, w poszczególnych instytucjach i organach wspólnotowych, Kodeksu dobrego postępowania administracyjnego ⁽⁴⁾,

⁽¹⁾ Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39.

⁽²⁾ Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43.

⁽³⁾ Dz.U. L 333 z 27.12.2022, s. 80

⁽⁴⁾ Dz.U. C 72 E z 21.3.2002, s. 331.

- uwzględniając decyzję Komisji 2000/633/WE, EWWiS, Euratom z dnia 17 października 2000 r. zmieniającą Regulamin poprzez załączenie Kodeksu dobrego postępowania administracyjnego personelu Komisji Europejskiej w ich kontaktach ze społeczeństwem ⁽⁵⁾,
- uwzględniając decyzję sekretarza generalnego Rady/wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z dnia 25 czerwca 2001 r. w sprawie kodeksu dobrego postępowania administracyjnego dla Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej oraz jego personelu w kontaktach zawodowych ze społeczeństwem ⁽⁶⁾,
- uwzględniając rekomendację nr CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji wydaną państwom członkowskim przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 20 czerwca 2007 r.,
- uwzględniając „Zasady służby cywilnej urzędników UE” Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19 czerwca 2012 r.,
- uwzględniając publikowane online przez Komisję kolejne arkusze informacyjne dotyczące cyfrowej administracji publicznej w państwach członkowskich,
- uwzględniając istnienie w państwach członkowskich zarówno ogólnych aktów dotyczących postępowania administracyjnego, ustanawiających podstawowe zasady prawa administracyjnego, jak i przepisów dotyczących poszczególnych dziedzin lub sektorów,
- uwzględniając sprawozdanie Europejskiego Instytutu Prawa z 2022 r. w sprawie modelowych zasad oceny skutków algorytmicznych systemów decyzyjnych stosowanych przez administrację publiczną ⁽⁷⁾,
- uwzględniając notatki przedstawione na konferencji w sprawie prawa administracyjnego Unii Europejskiej zorganizowanej przez Departament Tematyczny Komisji Prawnej PE oraz Uniwersytet w Leónie (León, 27–28 kwietnia 2011 r.) ⁽⁸⁾,
- uwzględniając zalecenia zawarte w dokumencie roboczym w sprawie aktualnej sytuacji i przyszłych perspektyw prawa administracyjnego Unii Europejskiej przedstawione Komisji Prawnej przez grupę roboczą ds. prawa administracyjnego UE z dnia 22 listopada 2011 r. ⁽⁹⁾,
- uwzględniając ocenę europejskiej wartości dodanej, jaką niesie ze sobą prawodawstwo dotyczące postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej, przedłożoną Komisji Prawnej w dniu 6 listopada 2012 r. przez Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej ⁽¹⁰⁾,
- uwzględniając konsultacje publiczne w sprawie ogólnych zasad dotyczących otwartej, niezależnej i efektywnej administracji europejskiej oraz sprawozdanie podsumowujące z lipca 2018 r. przedstawione Komisji Prawnej w dniu 10 lipca 2018 r. przez Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego ⁽¹¹⁾,
- uwzględniając ocenę skutków ewentualnych działań na szczeblu UE na rzecz otwartej, efektywnej i niezależnej administracji UE, przeprowadzoną w lipcu 2018 r. przez Dział ds. Oceny Ex Ante Skutków Biura Analiz Parlamentu Europejskiego i przedstawioną Komisji Prawnej w dniu 10 lipca 2018 r. ⁽¹²⁾,
- uwzględniając ocenę europejskiej wartości dodanej z 2022 r. dotyczącą cyfryzacji i prawa administracyjnego, przedstawioną Komisji Prawnej przez Dział ds. Europejskiej Wartości Dodanej w dniu 30 maja 2023 r. ⁽¹³⁾,

⁽⁵⁾ Dz.U. L 267 z 20.10.2000, s. 63.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 189 z 5.7.2001, s. 1.

⁽⁷⁾ https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Impact_Assessment_of_ADMS-Used_by_Public_Administration.pdf.

⁽⁸⁾ <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>.

⁽⁹⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_juri_wdadministrativelaw_en.pdf.

⁽¹⁰⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf.

⁽¹¹⁾ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU\(2018\)621841_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf).

⁽¹²⁾ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU\(2018\)621841_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf).

⁽¹³⁾ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2022\)730350](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2022)730350).

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 stycznia 2013 r. zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej ⁽¹⁴⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej ⁽¹⁵⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 października 2017 r. w sprawie kontroli stosowania prawa UE w 2015 r. (2017/2011(INI)) ⁽¹⁶⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 lipca 2022 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa (2021/2166(INI)) ⁽¹⁷⁾,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie kształtowania cyfrowej przyszłości Europy: usunięcie barier w funkcjonowaniu jednolitego rynku cyfrowego i lepsze wykorzystywanie AI z korzyścią dla europejskich konsumentów (2020/2216(INI)) ⁽¹⁸⁾,
 - uwzględniając dokument następczy Komisji w związku z rezolucją Parlamentu Europejskiego zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej, przyjęty przez Komisję w dniu 24 kwietnia 2013 r.,
 - uwzględniając dokument następczy Komisji w związku z rezolucją Parlamentu Europejskiego w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej, przyjęty przez Komisję w dniu 4 października 2016 r.,
 - uwzględniając dokument następczy Komisji w związku z rezolucją Parlamentu Europejskiego w sprawie lepszego stanowienia prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa, przyjęty przez Komisję w dniu 22 października 2022 r.,
 - uwzględniając art. 47 i 54 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej (A9-0309/2023),
- A. mając na uwadze, że wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego Unia uzyskała właściwą podstawę prawną do przyjęcia europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego;
- B. mając na uwadze, że podstawowe prawo do dobrej administracji określone w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który przewiduje prawo każdej osoby do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, stało się prawnie wiążące jako prawo pierwotne;
- C. mając na uwadze, że w Unii opartej na rządach prawa trzeba dopilnować odpowiedniego określenia, aktualizacji, harmonizacji i przestrzegania praw i obowiązków proceduralnych; mając na uwadze, że obywatele mają prawo oczekiwać wysokiego poziomu przejrzystości, sprawiedliwego traktowania, skuteczności, szybkiego działania i odpowiedzi ze strony instytucji, organów, urzędów i agencji Unii, a także mają prawo do informacji na temat możliwości podjęcia przez nich dalszych działań w sprawach, z którymi zwracają się do tych instytucji, organów, urzędów i agencji;
- D. mając na uwadze, że przejrzysta, skuteczna i niezależna administracja Unii ma zasadnicze znaczenie dla interesu publicznego, a zarówno nadmiar, jak i brak przepisów i procedur może skutkować niewłaściwym administrowaniem, nieprzebrzeganiem praw człowieka, obowiązujących aktów prawnych lub zasad dobrej administracji, co może również wynikać ze sprzecznych, niekompletnych, niespójnych lub niejasnych przepisów i procedur; mając na uwadze, że może to osłabić zaufanie obywateli do instytucji publicznych; mając na uwadze, że odpowiednia struktura i spójność procedur administracyjnych służy zarówno przejrzystości, efektywności i niezależności administracji, jak i odpowiedniemu realizowaniu podstawowego prawa do dobrej administracji, oraz ma wartość dodaną w postaci promowania przejrzystości i rozliczalności, zwiększając tym samym legitymację Unii i zaufanie obywateli do jej administracji;

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 440 z 30.12.2015, s. 17.

⁽¹⁵⁾ <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150700/consultation-eu-law-summary-report.pdf>.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 346 z 27.9.2018, s. 226.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 47 z 7.2.2023, s. 250.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 15 z 12.1.2022, s. 204.

- E. mając na uwadze, że konieczne jest uproszczenie uciążliwych przepisów i procedur administracyjnych Unii oraz priorytetowe traktowanie środków mających na celu poprawę skuteczności, przejrzystości i dostępności administracji na szczeblu europejskim w celu zapewnienia właściwego poszanowania prawa obywateli do dobrej administracji;
- F. mając na uwadze, że brak zaufania ze strony obywateli jest od kilku lat palącym problemem Unii, który może wpływać na jej legitymację; mając na uwadze, że Unia musi udzielać obywatelom szybkich, jasnych i widocznych odpowiedzi, aby reagować na ich obawy;
- G. mając na uwadze, że działania Unii muszą być przejrzyste i musi ona odpowiadać za nie przed swoimi obywatelami; mając na uwadze, że technologie cyfrowe mogą być wykorzystywane jako narzędzie do udostępniania obywatelom informacji w Unii w bardziej przystępny sposób, czego przykładem jest wykorzystanie sztucznej inteligencji do udzielania odpowiedzi na pytania obywateli;
- H. mając na uwadze, że według statystyk na szczeblu europejskim obywatele często napotykają w odniesieniu do instytucji europejskich problemy związane z niespójną działalnością i kosztami administracyjnymi ⁽¹⁹⁾;
- I. mając na uwadze, że można poprawić ogólne postrzeganie funkcjonowania administracji Unii przez obywateli europejskich oraz ocenę ich bezpośrednich doświadczeń; mając na uwadze, że znaczna część Europejczyków uważa, iż długotrwałe procedury, trudności w znalezieniu informacji i dostępie do nich oraz jakość odpowiedzi otrzymywanych w ich kontaktach z instytucjami są kwestiami problematycznymi ⁽²⁰⁾;
- J. mając na uwadze, że obecne przepisy i zasady Unii w sprawie dobrej administracji są rozproszone i znajdują się w wielu różnych źródłach: prawie pierwotnym, orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, prawie wtórnym, instrumentach niewiążących oraz jednostronnych zobowiązaniach instytucji unijnych;
- K. mając na uwadze, że istniejące wewnętrzne kodeksy postępowania różnych instytucji mają ograniczony zakres, różnią się od siebie i nie są prawnie wiążące;
- L. mając na uwadze, że – uwzględniając zalecenia Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy – jasny, przewidywalny, przystępny i wiążący zbiór zasad dotyczących administracji Unii stanowiłby pozytywny sygnał w walce z korupcją w administracji publicznej;
- M. mając na uwadze, że od 2001 r. Parlament konsekwentnie domagał się w swoich rezolucjach i załącznikach do nich podjęcia przez Komisję działań ustawodawczych w tej dziedzinie; mając na uwadze, że w 2013 r. Parlament zaapelował o przyjęcie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego Unii Europejskiej, a w 2016 r. zaapelował szczególnie o przedstawienie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej; mając na uwadze, że powtarzające się apele Parlamentu zasadniczo zmiernają do przyjęcia rozporządzenia w sprawie postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej, które określałoby ogólne przepisy proceduralne regulujące administracyjną działalność administracji Unii, czyli instytucji, organów, urzędów i agencji Unii (europejskie prawodawstwo dotyczące postępowania administracyjnego);
- N. mając na uwadze, że apel ten opiera się na szczegółowych ocenach skutków, która obejmuje między innymi określenie kosztów procedur administracyjnych; mając na uwadze, że w ocenie skutków z 2018 r. stwierdzono, że rozdrobnienie procedur administracyjnych w instytucjach i organach Unii ma negatywny wpływ na otwartość, efektywność i niezależność Unii; stwierdzono także, że negatywne skutki prawdopodobnie nasilą się wraz z przejściem na administrację cyfrową; mając na uwadze, że wraz z wnioskiem Komisja powinna również przedstawić ocenę skutków uwzględniającą potrzeby obywateli i przedsiębiorstw europejskich, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw;
- O. mając na uwadze, że Parlament przeprowadził konsultacje publiczne w sprawie potrzeby ustanowienia europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego; 76 % respondentów poparło przyjęcie dodatkowych środków na szczeblu Unii w celu usprawnienia i uproszczenia unijnych procedur administracyjnych, odnotowało poprawę skuteczności i przejrzystości wśród głównych powodów interwencji UE oraz wskazało niespójność operacyjną i koszty obciążeń administracyjnych wśród najbardziej problematycznych kwestii;

⁽¹⁹⁾ <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150700/consultation-eu-law-summary-report.pdf>.

⁽²⁰⁾ <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150700/consultation-eu-law-summary-report.pdf>.

- P. mając na uwadze, że przy opracowywaniu rezolucji z 2016 r. w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej Parlament przeprowadził konsultacje ze środowiskiem akademickim, praktykami i środowiskiem prawniczym; mając na uwadze, że w dokumencie następczym przyjętym 24 kwietnia 2013 r. w związku z rezolucją Parlamentu z 15 stycznia 2013 r. Komisja stwierdziła, że rozpocznie szczegółowy przegląd istniejącego prawodawstwa administracyjnego UE i ewentualnych niedociągnięć we wszystkich instytucjach, że oceni podejścia przyjęte do tych kwestii w państwach członkowskich i skonsultuje się ze środowiskiem akademickim, praktykami i środowiskiem prawniczym w celu przeprowadzenia wnikliwej analizy wszystkich aspektów tej kwestii; mając na uwadze, że dziesięć lat później Komisja nie poinformowała jeszcze Parlamentu o wynikach zapowieranego przeglądu i wnikliwej analizy;
- Q. mając na uwadze, że w ramach tego samego dokumentu następczego z 2013 r. Komisja stwierdziła również, że każda przyszła inicjatywa będzie musiała uwzględniać istniejące ramy przepisów administracyjnych oraz złożony związek między przepisami horyzontalnymi i sektorowymi; wielorakie przyczyny możliwego niewłaściwego administrowania i wiele możliwych sposobów, w jakie można temu zaradzić; oraz ograniczenia stosowania art. 298 TFUE; mając na uwadze, że dotychczas Komisja nie przedstawiła takiej oceny;
- R. mając na uwadze, że w 2022 r. Komisja przedstawiła, działając po raz pierwszy na podstawie art. 298 TFUE, dwa wnioski dotyczące, z jednej strony, bezpieczeństwa informacji i, z drugiej strony, cyberbezpieczeństwa w administracji Unii, tj. w jej instytucjach, organach, urzędach i agencjach, aby zaradzić brakowi wspólnego podejścia w tych obszarach oraz temu, że każde z nich albo mają własne przepisy w tych obszarach, oparte na regulaminie wewnętrznym lub aktach założycielskich, albo nie mają żadnych przepisów;
- S. mając na uwadze, że istnienie przepisów horyzontalnych i sektorowych nie może stanowić usprawiedliwienia dla braku ustanowienia europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego ani przeszkody dla ustanowienia takich przepisów stanowiących podstawowe i ogólne ramy odniesienia dla prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego, które powinno być stosowane przez każdą administrację Unii niezależnie od sektora jej działalności; mając na uwadze, że taka ogólna część normatywna istnieje w wielu państwach członkowskich Unii niezależnie od jej struktury, dziedziny lub sektora oraz równoległe z przepisami sektorowymi;
- T. mając na uwadze, że rozdrobnienie odnośnych ram prawnych między administracjami Unii prowadzi do znacznego powielania starań na rzecz ustanowienia i utrzymania w mocy przepisów wewnętrznych, a także do braku interoperacyjności praktyk administracyjnych; mając na uwadze, że w przypadku obywateli Unii zróżnicowanie tych przepisów zwiększa ryzyko ich niezrozumienia, stosowania ich błędnej wykładni i nieprzestrzegania; wiąże się to z wyższymi kosztami dla obywateli, przedsiębiorstw i instytucji unijnych w postaci straconego czasu i zasobów; mając na uwadze, że negatywne skutki obecnych luk regulacyjnych prawdopodobnie pogłębią się z upływem czasu ze względu na coraz większą cyfryzację i rosnącą liczbę agencji Unii; mając na uwadze, że ustanowienie podstawowych i ogólnych ram odniesienia europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego dla administracji Unii stworzyłoby otoczenie administracyjne z jednolitymi zasadami, znormalizowanymi przepisami i wdrożonymi najlepszymi praktykami, co nie wyklucza istnienia przepisów sektorowych, jak ma to miejsce również na szczeblu krajowym; mając ponadto na uwadze, że ustanowienie europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego jest zgodne z wymogiem działania z należyтым poszanowaniem autonomii i kompetencji każdej instytucji i każdego organu Unii, które pozostaną w pełni obowiązujące;
- U. mając na uwadze wady i zalety zapewnienia otwartych i odpowiedzialnych administracji europejskich w służbie obywateli; mając na uwadze, że korzyści przewyższają koszty;
- V. mając na uwadze, że wraz z postępem technologicznym i wysiłkami na rzecz cyfryzacji wymaganymi od państw członkowskich, w tym w odniesieniu do ich administracji i usług publicznych, administracja Unii podjęła podobne starania w zakresie cyfryzacji; mając na uwadze, że administracja Unii w coraz większym stopniu nie działa jako odrębny podmiot, lecz łączy się z krajowymi administracjami publicznymi, aby służyć obywatelom; mając na uwadze, że brak współdziałania między służbami publicznymi może zwiększyć biurokrację i stworzyć dodatkowe obciążenia dla obywateli;
- W. mając na uwadze, że różne państwa członkowskie szukają nowych sposobów unowocześnienia swojej administracji publicznej; mając na uwadze, że potrzebna jest ściślejsza koordynacja tych wysiłków, w szczególności poprzez wymianę najlepszych praktyk i zwiększenie skali działań na szczeblu Unii;
- X. mając na uwadze, że w analizie oceny europejskiej wartości dodanej z 2022 r. podkreślono, podobnie jak w analizie oceny skutków z 2018 r., że wraz z cyfryzacją wzrasta potrzeba centralizacji i harmonizacji oraz że trwająca cyfryzacja tworzy nowe problemy i wyzwania;

- Y. mając na uwadze, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej opracowano ugruntowane zasady postępowania, które mają zastosowanie do postępowań państw członkowskich w sprawach unijnych i które powinny tym bardziej stosować się do bezpośredniej administracji Unii; mając na uwadze, że można się spodziewać, iż orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wkrótce bardziej się rozwinie, obejmując zjawiska związane z rozwojem cyfryzacji w procedurach administracyjnych i w procedurach sądowych mających skutki administracyjne;
- Z. mając na uwadze, że w Europejskiej deklaracji praw i zasad cyfrowych w cyfrowej dekadzie ogłoszono zasady cyfrowe służące wszystkim Europejczykom; mając także na uwadze, że deklaracja stanowi odpowiedź na apele Parlamentu o podejście Unii do transformacji cyfrowej charakteryzujące się pełnym przestrzeganiem praw podstawowych, w tym przepisów o ochronie danych i zasady równego traktowania, a także zasad takich jak neutralność technologiczna i neutralność sieci oraz inkluzywność, lecz również wzmocnienie umiejętności i kompetencji cyfrowych oraz promowanie wysoce skutecznego ekosystemu edukacji cyfrowej;
- AA. mając na uwadze, że w cyfrowym kompasie na 2030 r. Komisja nakreśliła dla Unii wizję przekształconej cyfrowo Europy w 2030 r. zgodnie z wartościami europejskimi; mając na uwadze, że „Droga ku cyfrowej dekadzie” ma na celu dalsze wzmocnienie przywództwa cyfrowego oraz pozycji obywateli i przedsiębiorstw, a tym samym uczynienie transformacji cyfrowej motorem zrównoważonego wzrostu gospodarczego i dobrostanu społecznego w Europie, co należy osiągnąć między innymi poprzez rozwijanie umiejętności i kompetencji cyfrowych pracowników, aby umożliwić im pełne uczestnictwo w gospodarce cyfrowej, oraz poprzez cyfryzację usług publicznych, a także zwiększenie ich wydajności i łatwości korzystania z nich z korzyścią dla wszystkich członków naszego społeczeństwa; mając na uwadze, że należy inwestować na szczeblu unijnym i krajowym w zapewnienie wszystkim obywatelom umiejętności cyfrowych i kultury informatycznej niezbędnych do korzystania z dostępnych cyfrowych usług publicznych;
- AB. mając na uwadze, że wszystkie rozwiązania cyfrowe powinny uwzględniać potrzeby wszystkich obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem osób, które napotykają dodatkowe bariery w dostępie do rozwiązań cyfrowych;
- AC. mając na uwadze, że strategia cyfrowa Komisji na 2022 r. zatytułowana „Komisja cyfrowa nowej generacji” nakreśliła cele, które mają umożliwić administracji Komisji wsparcie realizacji strategicznych priorytetów Unii i dawanie dobrego przykładu, a także promuje między innymi następujące elementy: wzmocnienie pozycji swoich pracowników, umożliwienie kształtowania polityki gotowej pod względem cyfryzacji poprzez wytyczne i wsparcie w całym cyklu polityki Unii oraz czerpanie korzyści płynących z danych i innowacyjnych technologii na potrzeby przeprojektowania procesów administracyjnych; mając na uwadze, że strategia pokazuje, w jaki sposób cyfryzacja procesów administracyjnych i interakcji administracji Unii z obywatelami będzie ewoluować w nadchodzących latach; mając na uwadze, że ewolucji tej powinien towarzyszyć zestaw przepisów regulujących procedury administracyjne i że należy ją zharmonizować w całej administracji Unii;
- AD. mając na uwadze, że rozwój nowych technologii, takich jak sztuczna inteligencja i zautomatyzowane systemy decyzyjne, może odegrać istotną rolę w modernizacji i poprawie funkcjonowania administracji publicznej, pod warunkiem że stosowane technologie będą ukierunkowane na człowieka i będą charakteryzować się wysokim stopniem niezawodności i wiarygodności; mając na uwadze, że możliwość korzystania z takich nowych technologii przez administrację publiczną, w tym administrację Unii, powinna być jednak ograniczona zasadą legalności i potrzebą zapewnienia poszanowania praw obywateli; mając na uwadze, że korzystanie z nowych technologii, takich jak AI i zautomatyzowane systemy decyzyjne, może poprawić wydajność administracji publicznej i przyczynić się do poprawy jakości i szybkości świadczenia usług na rzecz obywateli, jednak w przypadku ich nieprawidłowego wdrożenia może to stwarzać szczególne problemy pod względem stosowania zasady dobrej administracji i prawa do kontroli legalności, a zatem wymaga szczególnej analizy pod kątem takich elementów, jak: przejrzystość, rozliczalność, zgodność z przepisami i niedyskryminacja, poprzez uwzględnienie ryzyka stronniczości algorytmicznej;
- AE. mając na uwadze, że trzeba zająć się zagrożeniami związanymi ze stosowaniem sztucznej inteligencji i uczenia maszynowego, w szczególności w kontekście administracji Unii, gdzie między obywatelami a administracją może istnieć znaczna dysproporcja sił, tak aby korzystanie z uczenia maszynowego przez administrację Unii przyczyniało się do poprawy wydajności usług administracyjnych i zmniejszenia obciążenia pracą personelu administracji; mając na uwadze, że wykorzystanie uczenia maszynowego przez administrację Unii podlegać kontroli ze strony człowieka i powinno ograniczać się do gromadzenia, organizowania, strukturyzowania, przekształcania, łączenia i dostosowywania danych, takich jak optyczne rozpoznawanie znaków, rozpoznawanie obiektów lub zamiana mowy na tekst;

- AF. mając na uwadze, że w 2022 r. Europejski Instytut Prawa przedstawił sprawozdanie zawierające modelowe zasady oceny skutków algorytmicznych systemów decyzyjnych stosowanych przez administrację publiczną, w którym zaproponowano modelowe zasady w przypadku, gdy takie algorytmiczne systemy decyzyjne podejmują decyzję lub wspierają podejmowanie decyzji przez człowieka – tj. decyzji kierowanego przez człowieka organu publicznego (w tym na szczeblu Unii) o podjęciu lub niepodjęciu działania – która prawdopodobnie będzie mieć znaczący wpływ na społeczeństwo ⁽²¹⁾;
- AG. mając na uwadze, że w przeszłości oprogramowanie tworzone na potrzeby administracji publicznej było często oprogramowaniem z zastrzeżonym kodem źródłowym [ang. closed-source], co oznacza, że pomimo uiszczenia płatności za nie obywatele nie mogli przeprowadzić audytu kodu ani ponownie go wykorzystać; mając na uwadze, że warto zaznaczyć, że w swojej strategii otwartego oprogramowania na lata 2014–2017 ⁽²²⁾ Komisja zobowiązała się do publikowania kodu źródłowego opracowanego przez siebie oprogramowania, które to zobowiązanie Komisja wciąż podtrzymuje, oraz że administracja Unii opracowuje, publikuje i stosuje kod otwartego oprogramowania, co przyczynia się do realizacji zasady „publiczne pieniądze – publiczny kod”; mając na uwadze, że zasada ta promuje ponowne wykorzystanie i ulepszanie istniejącego kodu w celu obniżenia kosztów tworzenia oprogramowania, a tym samym kosztów cyfryzacji; mając na uwadze, że w związku z tym należy stale zachęcać administrację Unii do korzystania z otwartego oprogramowania; mając na uwadze, że Unia powinna, w oparciu o swoje kompetencje, zdecydowanie zachęcać państwa członkowskie do przestrzegania tej zasady, na przykład poprzez uczynienie z niej warunku wykorzystania i przyznania funduszy Unii, tak aby wszystkie państwa członkowskie mogły ponownie wykorzystać te rozwiązania, potęgując wpływ finansowania;
- AH. mając na uwadze, że na dostęp obywateli Unii do usług administracji cyfrowej mają lub mogą mieć wpływ takie czynniki, jak niepełnosprawność, sytuacja finansowa, lokalizacja, umiejętności cyfrowe, płęć społeczno-kulturowa, kultura informatyczna, wiek, pewność siebie czy gotowość do skorzystania z rozwiązań technologicznych lub posiadanie zasobów, które umożliwiają dostęp do nich; mając na uwadze, że w związku z tym administracja Unii powinna wziąć to pod uwagę przy opracowywaniu rozwiązań cyfrowych dla świadczonych przez siebie usług, aby nie stracić zaufania obywateli, nie stworzyć przepaści cyfrowej i umożliwić obywatelom dostosowanie się do istnienia usługi cyfrowej; mając na uwadze, że należy zapewnić obywatelom pomoc w korzystaniu z cyfrowych usług publicznych w internecie i poza nim;
- AI. mając na uwadze, że trzeba wspierać eksperymenty w ramach projektów pilotażowych jako sposób bezpiecznego testowania innowacji, a także sprawdzania potencjalnych problemów przed ich wdrożeniem; ma to także umożliwić zainteresowanym obywatelom bezpieczne przetestowanie bardziej innowacyjnych rozwiązań cyfrowych;
- AJ. mając na uwadze, że określono już następujące zasady dotyczące cyfrowych usług publicznych i administracji: (i) zorientowane na człowieka i dostępne cyfrowe usługi publiczne na wszystkich szczeblach, (ii) możliwość zaangażowania się każdej osoby w tworzenie i ulepszanie cyfrowych usług publicznych, które są dostosowane do jej potrzeb i preferencji, (iii) zasada jednorazowości, zgodnie z którą każda osoba powinna przekazywać swoje dane lub informacje tylko raz podczas interakcji cyfrowej z administracjami publicznymi w całej Unii, (iv) interoperacyjność usług cyfrowych oferowanych przez sektor publiczny, takich jak rozwiązania w zakresie tożsamości cyfrowej z możliwością przenoszenia danych w całej Unii, (v) szeroko zakrojone zaangażowanie obywateli i współpraca z nimi, możliwe dzięki technologiom i rozwiązaniom cyfrowym, oraz zachęcanie do rozwoju inicjatyw partycypacyjnych na wszystkich szczeblach, (vi) wkład technologii i rozwiązań cyfrowych w wyższy poziom ochrony publicznej i bezpieczeństwa publicznego;
- AK. mając na uwadze, że Komisja Europejska ogłasza swoje priorytety na początku każdej kadencji parlamentarnej; mając na uwadze, że Parlament wielokrotnie wzywał do zajęcia się kwestią prawa administracyjnego, w związku z czym oczekuje, że kwestia ta zostanie uwzględniona w przyszłych priorytetach Komisji Europejskiej na lata 2024–2029;
1. zwraca się do Komisji o pilne przedłożenie, na podstawie art. 298 TFUE, wniosku ustawodawczego dotyczącego rozporządzenia w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej, tak aby można je było przyjąć przed drugą połową nowej kadencji, zgodnie z zaleceniami przedstawionymi w załączniku do niniejszego sprawozdania; zwraca się także do Komisji o rozważenie wniosku dotyczącego rozporządzenia załączonego do rezolucji z 9 czerwca 2016 r. jako punktu wyjścia lub o przedstawienie nowego wniosku, który byłby wiążący dla instytucji Unii; zwraca się do Komisji, by uwzględniła postęp cyfryzacji i jego wpływ na administrację i procedury administracyjne Unii;

⁽²¹⁾ https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Impact_Assessment_of_ADMS-Used_by_Public_Administration.pdf.

⁽²²⁾ https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/informatics/open-source-software-strategy_en#opensourceofsoftwarestrategy.

2. uważa, że po 70 latach ciągłego rozwoju administracji publicznej Unii oraz po 13 latach od wejścia w życie traktatu lizbońskiego, który ustanawia podstawę prawną art. 298 TFUE, nie ma uzasadnienia, aby nie zapisywać zasad dobrej administracji w wiążącym prawodawstwie, zwłaszcza po to, by dostosować je do ery cyfrowej;
3. uważa, że prawa obywateli, takie jak prawo do dobrej administracji i prawo dostępu do dokumentów, zapisane w Kartach praw podstawowych Unii Europejskiej, nie są statyczne, lecz ewoluują, oraz że postęp technologiczny, taki jak cyfryzacja, powinien również prowadzić do lepszej i skuteczniejszej realizacji tych praw;
4. przypomina, że w rezolucji z 15 stycznia 2013 r. i w rezolucji z 9 czerwca 2016 r. Parlament zaapelował, zgodnie z art. 225 TFUE, o przyjęcie rozporządzenia w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej na mocy art. 298 TFUE; przypomina, że w rezolucji z 9 czerwca 2016 r. Parlament w szczególności wezwał Komisję do przedstawienia wniosku ustawodawczego, który miał zostać włączony do jej programu prac na 2017 r.; wyraża ubolewanie, że apele Parlamentu nie zostały dotychczas uwzględnione we wniosku Komisji;
5. zauważa, że Komisja nie przedstawiła żadnych uzasadnionych ani przekonujących powodów swojej bezczynności, i ubolewa, że do tej pory Komisja nie przedstawiła żadnej wnikliwej analizy ani badań dotyczących tego tematu;
6. uważa, że przedstawiony wniosek musi uwzględniać postępy poczynione w dziedzinie cyfryzacji i ich wpływ na procedury stosowane przez administrację Unii;
7. uważa, że postulowany wniosek musi być zgodny z podejściem Unii do transformacji cyfrowej, w pełni przestrzegać zarówno praw podstawowych, w tym przepisów dotyczących ochrony danych i równego traktowania, jak i zasad takich jak neutralność technologiczna i neutralność sieci oraz inkluzywność, ale także wzmacniać umiejętności i kompetencje cyfrowe oraz promować wysoce skuteczny ekosystem edukacji cyfrowej;
8. uważa, że choć wniosek, który stanowi przedmiot projektu, pociąga za sobą skutki finansowe, to poprawa wydajności i oszczędności kosztów dla administracji Unii i obywateli znacznie przewyższałyby ograniczone koszty administracyjne wdrożenia wniosku; wzywa zatem Komisję do oceny kosztów w porozumieniu z innymi instytucjami Unii;
9. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji oraz zaleceń zawartych w załączniku Komisji i Radzie.

ZAŁĄCZNIK DO REZOLUCJI

ZALECENIA DOTYCZĄCE TREŚCI PROPONOWANEGO WNIOSKU

Zalecenie 1 (dotyczące podstawy wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej)

Parlament Europejski uważa, że wniosek Komisji powinien przyjąć formę rozporządzenia ustanawiającego akt ogólny dotyczący procedury administracyjnej, zgodnie z załącznikiem do rezolucji Parlamentu z dnia 9 czerwca 2016 r. w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji Unii Europejskiej.

Zalecenie 2 (dotyczące zasad przyświecających cyfryzacji procedur administracyjnych Unii)

Parlament Europejski uważa, że przy przedstawianiu wniosku wymaganego na mocy tej rezolucji Komisja powinna uwzględnić postępy w cyfryzacji i ich wpływ na procedury administracyjne administracji Unii. W tym kontekście należy uwzględnić przede wszystkim, co następuje:

1. W odniesieniu do aspektów ogólnych:

- (i) „zasadę jednorazowości”, a mianowicie, że każda osoba powinna przekazać swoje dane lub informacje tylko raz w trakcie kontaktu cyfrowego z administracją Unii, i powinna mieć prawo do korzystania z europejskiego portfela tożsamości cyfrowej w celu dostarczenia tych danych według własnego uznania;
- (ii) interoperacyjność usług cyfrowych oferowanych przez administrację Unii, zarówno między instytucjami, organami i agencjami Unii, jak i w ich obrębie, a także z odpowiednimi służbami państw członkowskich;
- (iii) wkład technologii i rozwiązań cyfrowych w wyższy poziom pewności prawa, ochrony publicznej i bezpieczeństwa publicznego oraz zaufania do instytucji unijnych;
- (iv) ustanowienie procedur i wyjaśnienie wykorzystania technologii cyfrowych w komunikacji zewnętrznej administracji Unii, z myślą o przyjęciu środków zaradczych w świetle istniejących luk i o zwiększeniu pewności prawa przy zapewnieniu, tak aby wzrosła liczba rozpatrywanych przypadków niesprawiedliwości administracyjnej i aby przerwać cykl braku zaufania;
- (v) potrzeba promowania wymiany najlepszych praktyk z państwami członkowskimi i między nimi w zakresie wykorzystania technologii cyfrowych w tej dziedzinie;
- (vi) potrzeba aktywnego dzielenia się technologiami cyfrowymi, w tym otwartym kodem wykorzystywanym do opracowywania oprogramowania, z państwami członkowskimi i między nimi;
- (vii) wkład technologii cyfrowych w działania Unii, w tym jej prawodawstwo, bardziej dostępne i zrozumiałe dla obywateli;

2. W odniesieniu do dostępnych, integracyjnych cyfrowych usług publicznych:

- (i) cyfrowe usługi publiczne powinny być zorientowane na człowieka i dostępne na wszystkich szczeblach;
- (ii) obywatele powinni mieć możliwość angażowania się w tworzenie i ulepszanie cyfrowych usług publicznych dostosowanych do ich potrzeb i preferencji, w szczególności dzięki jasnym sposobom przekazywania przez obywateli informacji zwrotnych dotyczących wszelkich cyfrowych usług publicznych;
- (iii) należy zawsze zapewniać i jasno oferować obywatelom i przedsiębiorstwom analogowe alternatywy dla usług cyfrowych oraz fizyczną i zdalną dostępność obsługiwanego przez człowieka punktu kontaktowego, tak aby wesprzeć obywateli Unii w korzystaniu z tych usług i pomóc im w rozwiązywaniu wszelkich problemów, które mogą mieć przy korzystaniu z usług cyfrowych;
- (iv) należy udostępnić wirtualne podręczniki, aby pomóc obywatelom zrozumieć, jak korzystać z cyfrowych usług publicznych;
- (v) cyfrowe usługi publiczne powinny być dostępne dla osób z niepełnosprawnościami, powinny być rozwijane, w szczególności w porozumieniu z organizacjami reprezentującymi osoby z niepełnosprawnościami lub przy wykorzystaniu ich wskazówek, a także powinny być dostępne dla osób dotkniętych przepaścią cyfrową, czy to pod względem dostępu lub korzystania, w szczególności dla osób starszych lub szczególnie wrażliwych;

- (vi) cyfrowe usługi publiczne powinny być również dostępne za pośrednictwem szerokiej gamy urządzeń wspierających funkcje wzajemnych połączeń;
3. w odniesieniu do bezpieczeństwa, rozliczalności i ochrony danych:
- (i) zasadę „publiczne pieniądze – publiczny kod”, zgodnie z którą kod źródłowy każdego oprogramowania opracowanego przez administrację Unii do celów administracji publicznej z wykorzystaniem środków publicznych powinien być udostępniany publicznie na podstawie licencji publicznej Unii Europejskiej (EUPL), a w przypadku outsourcingu opracowywania oprogramowania administracja Unii powinna, w miarę możliwości, publikować kod źródłowy zgodnie z EUPL i przyznawać pierwszeństwo przedsiębiorstwom, które akceptują publikację kodu źródłowego tego oprogramowania;
 - (ii) należy chronić prywatność i bezpieczeństwo użytkowników cyfrowych usług publicznych, zwłaszcza w odniesieniu do ochrony ich danych osobowych dzięki systemowej ochronie prywatności już w fazie projektowania;
 - (iii) kierownictwo powinno być odpowiedzialne za cyberbezpieczeństwo w poszczególnych działach i dopilnować, by wszyscy pracownicy przeszli wystarczające szkolenia;
 - (iv) prawo do błędu, czyli prawo do sprostowania popełnionego błędu, bez ponoszenia kary za sam błąd, oraz prawo do sprostowania;
 - (v) prawo do wyjaśnienia rozumiane jako prawo do otrzymania wyjaśnienia dotyczącego wyniku algorytmu i decyzji podjętej w wyniku oceny algorytmicznej;
 - (vi) cyfrowe usługi publiczne powinny być dostępne we wszystkich językach urzędowych Unii;
 - (vii) zasada przejrzystości w odniesieniu do kryteriów, na podstawie których podejmowane są zautomatyzowane decyzje, w przypadku gdy decyzje te mają wpływ na obywateli.

Zalecenie 3 (dotyczące zasad opracowywania i wdrażania rozwiązań cyfrowych)

Należy uznać potrzebę opracowania nowych rozwiązań cyfrowych w celu zaspokojenia potrzeb administracji Unii w procesie cyfryzacji. Aby takie rozwiązania jak najlepiej służyły obywatelom i pracownikom Unii, należy wziąć pod uwagę następujące zasady:

- (i) pracownicy Unii najlepiej rozumieją procedury administracyjne i najtrudniejsze przypadki, a mianowicie problemy lub sytuacje, które występują jedynie w najwyższej lub najniższej granicy szeregu możliwych wartości lub w sytuacjach ekstremalnych, w związku z czym trzeba zasięgnąć opinii pracowników Unii przy opracowywaniu narzędzi cyfrowych dla administracji; pracownicy powinni także przejść odpowiednie szkolenie, aby mogli skutecznie korzystać z tych narzędzi;
- (ii) należy proaktywnie zapewnić wysoki poziom cyberbezpieczeństwa i wprowadzić środki gwarantujące, aby projektowanie i stosowanie rozwiązań cyfrowych przyczyniało się do poszanowania praworządności i praw obywateli, takich jak prawo do bycia reprezentowanym i do bycia wysłuchanym, a także w celu wyjaśnienia, że zasada rozliczalności stanowi integralny element dobrej administracji;
- (iii) należy rozważyć rozwój wewnętrznych rozwiązań cyfrowych, które są niezbędne do wdrożenia danej usługi publicznej; w przypadku outsourcingu należy w pierwszej kolejności korzystać z usług przedsiębiorstw europejskich;
- (iv) przy outsourcingu postępowania o udzielenie zamówień publicznych na cyfryzację projektów i procesów powinny być podzielone na zaproszenia do składania wniosków dotyczących mniejszych projektów, aby zamówienia dotyczące cyfryzacji były bardziej dostępne dla MŚP; ponadto w trosce o prywatność i bezpieczeństwo najlepiej korzystać w pierwszej kolejności z usług przedsiębiorstw europejskich;
- (v) cyfryzacja nie powinna być postrzegana wyłącznie jako proces cięcia kosztów: należy pamiętać, że skuteczna cyfryzacja wymaga również inwestycji zarówno w technologię, jak i personel, zwłaszcza w jego szkolenie;
- (vi) personelowi Unii należy zapewnić dostęp do szkoleń na temat sposobów korzystania z wdrożonych rozwiązań cyfrowych;
- (vii) cyfryzację należy przeprowadzać w taki sposób, aby pracownicy mieli więcej czasu na wykonywanie zadań związanych z ich wiedzą specjalistyczną, poprzez automatyzację powtarzalnych zadań i pomoc pracownikom w zapewnieniu, aby administracja Unii przestrzegała zasad i osiągała cele, o których mowa w zaleceniu 2;

- (viii) cyfryzacja nie powinna prowadzić do przenoszenia specjalistycznych zadań na pracowników o niespecjalistycznych kompetencjach, którzy nie przechodzą szkoleń i nie otrzymują zasobów niezbędnych do realizacji takich zadań;
 - (ix) należy wspierać eksperymenty w ramach projektów pilotażowych jako sposób bezpiecznego testowania innowacji, a także sprawdzania potencjalnych problemów przed wdrożeniem takich rozwiązań.
-