

## Polityka informacyjna i dostęp do dokumentów w instytucjach Unii Europejskiej

**P**roblematyka dostępu do informacji i dokumentów o funkcjonowaniu instytucji Unii Europejskiej jest kategorią obszerną i złożoną. Obejmuje wszelkie działania propagujące czy umożliwiające obywatelom pozyskiwanie informacji na temat działalności instytucji Unii Europejskiej, a zwłaszcza dostęp do materiałów Unii Europejskiej, który jest uregulowany wieloma odrębnymi zasadami. Do najważniejszych z nich zaliczają się zasady publikacji unijnych materiałów oraz uregulowania prawne dostępu do tych dokumentów, które nie zostały opublikowane oraz tych, które zostały przekazane do archiwów. W rezultacie istnieją odrębne normy regulujące politykę informacyjną i prawo dostępu do dokumentów. Podobnie – w sposób wyłączny Unia Europejska uregulowała kwestie ochrony danych osobowych i tajemnicy statystycznej oraz dostępu do informacji o środowisku, które to wraz z obszerną problematyką dotyczącą sieci informacyjnych (element polityki informacyjnej) zarządzanych przez m.in. unijne agencje – wymagają odrębnego opracowania. Autorka publikacji konfrontuje podstawy prawne dostępu do dokumentów UE z praktyczną realizacją tego prawa oraz spełnieniem postulatów wynikających z polityki informacyjnej Unii Europejskiej.

Znaczenie dostępu do informacji publicznej zostało dostrzeżone na gruncie europejskim w XVIII wieku. Początków prawa do informacji doszukiwać się można w tekście szwedzkiej ustawy o wolności druku z 1766 roku, w której znajduje się część poświęcona dostępowi do dokumentów urzędowych<sup>1</sup>. Współcześnie, prawo dostępu do informacji publicznej jawi się z jednej strony jako obowiązek organów informowania obywateli, z drugiej zaś, to obywatele mają prawo domagania się udostępniania informacji leżących u podstaw podejmowanych przez władzę decyzji politycznych bądź administracyjnych. W obu przypadkach prawo dostępu do informacji publicznej ma przyczynić się do wzrostu zaufania obywateli do administracji. Polityka informacyjna, zdaniem R. Polkowskiego, jest to *zespół zasad i działań realizowanych przez poszczególne instytucje Unii Europejskiej w związku z ich statutowymi obowiązkami niż jako zbiór dokumentów*<sup>2</sup>. Podkreśla się szczególną rolę praktyki instytucji, związanej z przekazywaniem informacji oraz ułatwianiem dostępu do publikacji i dokumentów. W związku z tym, każda z instytucji dokumentuje własną aktywność, tworząc różnego rodzaju materiały. Te wytworzone przez Unię Europejską dzielą się na dwie kategorie – publikacje i dokumenty<sup>3</sup>. Publikacje są materiałami tworzonymi z myślą o informowaniu społeczeństw państw członkowskich o działaniach Unii, natomiast dokumenty to materiały, które powstają pod-

---

<sup>1</sup> M. Poglódek, *Dostęp do informacji publicznej*, w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, pod red. Z. Janku, Z. Leońskiego, M. Szewczyka, M. Waligórskiego, K. Wojtczaka, Wrocław 2005, s. 423.

<sup>2</sup> R. Polkowski, *Źródła informacji na temat Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 6.

<sup>3</sup> A. Ogonowska, *Źródła informacji o Unii Europejskiej. Zarys problematyki*, „Zeszyty OIDE”, Warszawa 2006, nr 6, s. 7.

czas prac instytucji, organów i agencji. Dokument oznacza *wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji* (art. 3a, rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r.)<sup>4</sup>. Dokumenty powstają na potrzeby samych instytucji, organów i agencji. W większości przypadków nie istnieją powody, by ich nie ujawniać, stąd stanowią główne źródło wiedzy o Unii Europejskiej.

Działalność instytucji europejskich z perspektywy wytwarzanej dokumentacji i informacji świadczy o demokratycznym charakterze Unii Europejskiej w zakresie jej otwartości i jawności. Otwartość jest jednym ze sposobów uzyskiwania społecznego poparcia, a jawność to też możliwość kontroli poczynań władzy publicznej. W efekcie kontrola ta powinna powodować większą racjonalność i efektywność działań unijnych instytucji. W literaturze podkreśla się, że dla UE jawność to etap na drodze do większego zaangażowania społeczeństw państw członkowskich w sprawy Unii, a to ma doprowadzić w przyszłości do ich bezpośrednio udziału w procesie decyzyjnym tej organizacji (Amanda Frost)<sup>5</sup>. A zatem prawo dostępu do dokumentów stanowi jeden z ważnych elementów legitymizacji władzy publicznej sprawowanej przez organy unijne<sup>6</sup>. Z kolei poznanie sposobów wyszukiwania informacji o Unii Europejskiej pozwalała na samodzielne pogłębianie wiedzy o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W związku z tym instytucje starają się zapewnić dostęp do informacji poprzez – sieci ośrodków dokumentacji i informacji w państwach członkowskich i stowarzyszeniowych (np. Biblioteki Depozytowe, Centra Dokumentacji Europejskiej, Centra Informacji Europejskiej, Europe Direct), publikacje wydawane przez poszczególne instytucje i organy, a także informacje przekazywane w trakcie codziennych i związanych z ważnymi wydarzeniami – konferencji prasowych oraz poprzez społeczne środki przekazu (Internet – serwer Europa, kanał telewizji informacyjnej – Europa przez Satelitę EbS czy videotex)<sup>7</sup>. Polityka informacyjna w tym względzie promuje hasło „Unia bliższa obywatelom”, wykorzystując nowoczesne techniki informacyjne<sup>8</sup>.

Do źródeł informacji należą m.in. podstawowe dokumenty Wspólnot i Unii Europejskiej, takie jak – Traktaty założycielskie Wspólnot i ich nowelizacje, Traktat o Unii Europejskiej z jego nowelizacjami, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, traktaty akcesyjne, umowy stowarzyszeniowe oraz handlowe (wynikają ze Wspólnej Polityki Handlowej) oraz publikacje wspólne zamieszczane we wszystkich wersjach Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, Biuletynie Unii Europejskiej czy Raporcie Generalnym KE z działalności Unii Europejskiej.

---

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:PL:HTML>, odczyt 21 stycznia 2011 r.

<sup>5</sup> A. Ogonowska, *Źródła*, op. cit., s. 45.

<sup>6</sup> D. Jasińska, F. Jasiński, *Dostęp do dokumentów publicznych w świetle prawa Unii Europejskiej*, „Służba Cywilna” 2000, nr 4, wiosna–lato, s. 89; M. Szwarz, *Zasady wglądu do dokumentów instytucji Wspólnot Europejskich*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 1, s. 63.

<sup>7</sup> *Informacja Unii Europejskiej. Informacja drukowana, elektroniczna, audiowizualna, videotex i telewizja satelitarna*, pod red. M. Grabowskiej, Warszawa 1998, s. 7. Videotex dostępny był tylko na terenie parlamentu, w którym pojawiały się informacje o ugrupowaniach politycznych reprezentowanych w PE, wiadomości z sesji oraz oświadczenia prasowe. EbS (Europe by Satellite) z kanałami 127 i 128, dostępny przez satelitę EUTELSAT II, będący w posiadaniu KE – nadawały wiadomości i programy edukacyjne dotyczące Unii Europejskiej.

<sup>8</sup> R. Polkowski, op. cit., s. 6–7.

Instytucje europejskie określiły zasady polityki informacyjnej<sup>9</sup>. Ratyfikacja Traktatu o Unii Europejskiej w 1992 r. stała się przełomem dla polityki informacyjnej, dzieląc ją na dwa rozdziały w historii instytucji europejskich – przed i po Maastricht. W pierwszym okresie działania informacyjne stanowiły uzupełnienie działalności Wspólnot<sup>10</sup>. Natomiast w drugim – stanowiły już niezbędny element dla procesu integracji europejskiej<sup>11</sup>. Od roku 1993 z jednej strony – działania informacyjne miały poprzedzać integrację europejską (np. podkreślać korzyści z integracji europejskiej, używanie prostego i jasnego języka w interpretowaniu aktów prawnych oraz przygotowanie w tym celu broszur informacyjnych), a z drugiej – rozpoczęto niestającą reformę polityki informacyjnej, za którą odpowiedzialna jest Komisja Europejska. W latach 1993–1999 rozbudowano istniejące narzędzia informacyjne i tworzono nowe – w celu zwiększenia ilości dostępnych informacji (np. poprzez publikowanie w Dzienniku Urzędowym UE więcej niż dotychczas dokumentów Komisji Europejskiej, powołanie Doradczej Rady Użytkowników, stworzenie szybkich telefonicznych sondaży opinii publicznej, uruchomienie serwera Europa czy realizowanie programu *Prince*)<sup>12</sup>. Preferowano działania zdecentralizowane, co skutkowało naciskiem na rozwój ośrodków informacyjnych (np. europejskie ośrodki informacji konsumenckiej czy ośrodki informacji o Europie). Z kolei lata 2000–2004 charakteryzowały się współpracą międzyinstytucjonalną oraz poszukiwaniem partnerstwa z państwami członkowskimi<sup>13</sup>. Ogromne znaczenie dla polityki informacyjnej miało podanie się do dymisji Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jacques’a Santera. Reforma polityki informacyjnej, która w poprzednim okresie polegała na intensyfikacji działań oraz sektorowej analizie wybranych kierunków – została zatrzymana<sup>14</sup>. W strukturze nowej Komisji Europejskiej (od 16 września 1999 r.), pod przewodnictwem R. Prodiego nie funkcjonowała, istniejąca od lat 60-tych X Dyrekcja Generalna zajmująca się sprawami informacji i komunikacji. Odtąd powyższa problematyka stała się domeną Służby Prasy i Komunikacji, co niejako degradowało rolę informacji w procesie integracji europejskiej. Wprowadzono także decentralizację odpowiedzialności za działania informacyjne, a zatem każda dyrekcja generalna miała prowadzić działania informacyjne w zakresie swoich spraw. Z biegiem czasu dostrzeżono błąd likwidacji centralnego ośrodka zajmującego się polityką informacji i na przełomie lat 2002/2003 utworzono Dyrekcję Generalną ds. Prasy i Komunikacji. Romano Prodi był zwolennikiem zatrudniania ekspertów z dziedziny mediów – zamiast jak to było poprzednio – zatrudniania wyłącznie rzeczników prasowych z tego samego kraju co komisarze (celem było osłabienie więzi komisarz–rzecznik, biorąc pod uwagę niechlubne za Santera przykłady nepotyzmu i malwersacji, wobec których rzecznicy przyjęli strategię niedomówień lub zaprzeczeń). Nie tylko poprawiono organizację pracy (np. organizacja codziennych telekonferencji rzeczników z pracownikami reprezentacji KE w państwach członkowskich), ale też nawiązano dialog z dziennikarzami sceptycznie nastawionymi do działalności Unii Europejskiej<sup>15</sup>. W omawianym czasie zaproponowano także nową strategię

<sup>9</sup> Akty regulujące politykę informacyjną są zawarte m.in. na stronie Ośrodka Informacji i Dokumentacji Europejskiej – [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20&Itemid=52](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=52).

<sup>10</sup> A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958–2007. Część 1: Lata 1958–1992*, „Studia Europejskie”, pod red. D. Mileczarka, nr 4, Warszawa 2008, s. 20.

<sup>11</sup> A. Ogonowska, *Polityka informacyjna Wspólnot i Unii Europejskiej w sprawozdaniach za lata 1958–2007. Część 2: Lata 1993–2007*, „Studia Europejskie”, pod red. D. Mileczarka, nr 1, Warszawa 2009, s. 121.

<sup>12</sup> A. Ogonowska, *Polityka*, op. cit., nr 4, Warszawa 2008, s. 122–125.

<sup>13</sup> A. Ogonowska, *Polityka*, op. cit., „Studia Europejskie”, nr 4, Warszawa 2009, s. 125–131.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 125.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 126.

informacji i komunikacji, zawartą w dwóch następujących po sobie komunikatach w 2001 i 2002 roku. W roku 2001 Komisja Europejska opublikowała *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie nowych ram współpracy w związku z działaniami związanymi z polityką informacyjną i komunikacji Unii Europejskiej*<sup>16</sup>. Rok później, opublikowano *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii informacji i komunikacji dla Unii Europejskiej*<sup>17</sup>. Powyższe dokumenty wskazują konieczność ustanowienia nowych relacji międzyinstytucjonalnych, opartych na współpracy co do tematów i wspólnego celu. Polityka informacyjna ma być sprawnie zarządzana i charakteryzować się decentralizacją, przy maksymalnie zredukowanej biurokracji. Już w Helsinkach, w 1999 roku, Rada Europejska zaleciła poprawę koordynacji aktywności ośrodków informacji instytucji europejskich w państwach członkowskich i krajowych ośrodków informacji<sup>18</sup>. W swojej analizie Komisja Europejska wskazała dwa najsłabsze punkty polityki informacyjnej, a więc – brak współpracy między instytucjami i zaangażowania państw członkowskich. Sukcesem Komisji Europejskiej, jak zauważa A. Ogonowska – *jest zinstytucjonalizowanie współpracy z innymi podmiotami w postaci prac Inter-Institutional Group on Information oraz podjęcie starań o podpisanie porozumień z członkami Unii Europejskiej*<sup>19</sup>.

Kolejny rozdział w historii rozwoju polityki informacyjnej datuje się na lata po 2005 roku, kiedy to Komisja Europejska funkcjonuje pod przewodnictwem Jose Manuel Durao Barroso<sup>20</sup>. Strategicznym celem nowej Komisji stała się komunikacja społeczna, czego dowodem było powołanie stanowiska pierwszego wiceprzewodniczącego ds. stosunków z innymi instytucjami i komunikacji społecznej. Przypadło ono Margot Wallstrom, dążącej do zreformowania polityki informacyjnej Unii Europejskiej. Nowe podejście do działań informacyjnych miało polegać na wysłuchiwanie obywateli, formułowaniu przekazów w zrozumiałym języku, podkreślanie wspólnych wartości dla Europy oraz dostosowanie sposobu przekazywania informacji do warunków lokalnych i rozszerzonej Unii<sup>21</sup>. Wśród wielu dokumentów nawiązujących do polityki informacyjnej Unii Europejskiej warto zwrócić uwagę na Białą Księgę w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej z dnia 1 lutego 2006 roku, przedstawioną przez Komisję Europejską<sup>22</sup>. Tak jak w roku 2005 przewidziano wzmocnienie przedstawicielstw w Komisji, poprawę wewnętrznej koordynacji i planowania, a także prace nad językiem i prezentacją oraz zwiększenie liczby punktów dostępu dla obywateli, aby oczywiście poprawić komunikację między Unią Europejską a jej obywatelami<sup>23</sup>. Wspomniano też, iż Komisja Europejska rozpoczęła realizację *Planu D na rzecz demokracji, dialogu i debaty*<sup>24</sup>.

<sup>16</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a new framework for co-operation on activities concerning the information and communication policy of the European Union, Brussels, 27.06.2001, COM (2001) 354.*

<sup>17</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on an information and communication strategy for the European Union, Brussels, 2.10.2002, COM (2002) 350, odczyt 5.05.2011.*

<sup>18</sup> R. Polkowski, op. cit., s. 8.

<sup>19</sup> A. Ogonowska, *Polityka*, op. cit., „Studia Europejskie”, nr 4, Warszawa 2009, s. 131.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 131–137.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 132.

<sup>22</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0035:FIN:PL:PDF>, odczyt 5.05.2011.

<sup>23</sup> Plan działania: SEC (2005) 985 z 20.7.2005 r., <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2005/EN/2-2005-985-EN-F-0.Pdf>, odczyt 5.05.2011.

<sup>24</sup> Plan D: COM (2005) 494 z 13. 10. 2005 r., [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005\\_0494en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0494en01.pdf), odczyt 5.05.2011.

W późniejszym czasie niejednokrotnie nawiązywano do *Planu D*, który miał za zadanie zaangażowanie obywateli w dyskusję na temat UE, poszukując odpowiedzi na pytania m.in. dlaczego istnieje, w jakim kierunku zmierza i jaką funkcję powinna spełniać<sup>25</sup>. Podkreślano, iż wypełnianie tego zadania należy nie tylko do instytucji i organów UE, ale też do – *krajowych, regionalnych i lokalnych organów w państwach członkowskich, europejskich partii politycznych i społeczeństwa obywatelskiego*<sup>26</sup>. *Plan D* ustanowił okres refleksji, w którym w wyniku niepowodzeń (referenda odrzucające traktat) odstąpiono od bezpośredniego promowania *Konstytucji dla Europy* (KE nie wiedziała czy ma promować, czy zrezygnować z traktatu), przenosząc ciężar działań informacyjnych na odbudowanie zaufania społecznego do instytucji unijnych<sup>27</sup>. Głównym celem wspomnianej Białej Księgi było przedstawienie propozycji kierunków działania oraz wezwanie głównych uczestników do wniesienia wkładu w poszukiwanie odpowiedzi, w jaki sposób współpracować by zapełnić lukę komunikacyjną. Rezultatem ma być *dalekowzroczny program polityczny na rzecz lepszej komunikacji*, którego celem ma być intensyfikacja debaty publicznej w Europie<sup>28</sup>. W pierwszej części Białej Księgi przedstawiono wyobrażenia Komisji na temat celów i zadań polityki komunikacyjnej UE, a w drugiej części określono kluczowe obszary konsultacji i przyszłych działań. W rezolucje w *Białej Księdze* proponowano – opracowanie europejskiej karty lub kodeksu postępowania dotyczącego komunikacji; pozyskanie zaangażowania społeczeństw w wyniku poprawy edukacji obywatelskiej, wzmocnienie więzi społecznych przez aranżowanie miejsc spotkań (także internetowych), ustanowienie minimalnych standardów konsultacji w relacjach instytucje–obywatel; angażowanie mediów w komunikację dotyczącą Europy (wykorzystanie nowych technologii, Internetu, modernizacja Ebs, szkolenia w zakresie komunikacji dla urzędników krajowych i unijnych); badanie opinii publicznej przez nową sieć krajowych ekspertów lub utworzenie niezależnego obserwatorium europejskiej opinii publicznej; podejmowanie wspólnych działań dzięki współpracy międzyinstytucjonalnej oraz partnerstwu z państwami członkowskimi, władzami lokalnymi i regionalnymi, partiami politycznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Biała Księga wywołała ożywioną dyskusję, a jej konsekwencją stało się ogłoszenie komunikatu *Partnerski proces komunikowania na temat*

<sup>25</sup> Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, *Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach*, COM(2006) 211; Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, *Okres refleksji i plan D*, COM(2006) 212; Komunikat Komisji dla Rady, *Reformowanie Europy na potrzeby XXI wieku*, COM(2007) 412; Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Partnerski proces komunikowania na temat Europy*, COM(2007) 568; Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Debata o Europie – wykorzystać doświadczenia planu D na rzecz demokracji, dialogu i debaty*, COM(2008) 158; Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Białej księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej*, COM(2006) 35 końcowy, Dz. Urz. UE 2006 C 309, s. 115; Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Jak pogodzić wymiar krajowy i europejski w komunikowaniu o Europie?*, Dz. Urz. UE 2009 C 27, s. 152; Opinia Komitetu Regionów w sprawie *komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty i Białej księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej*, Dz. Urz. UE 2006 C 229, s. 67; por. *Partnerski proces komunikacji poświęconej Europie* (2009/C 13/02), Dz. Urz. UE 2009 C 13; Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie *Białej Księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej* (INI/2006/2087), P6\_TA(2006) 500.

<sup>26</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0035:FIN:PL:PDF>, s. 2, odczyt 5.05.2011.

<sup>27</sup> A. Ogonowska, *Polityka*, op. cit., „Studia Europejskie”, nr 4, Warszawa 2009, s. 134.

<sup>28</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0035:FIN:PL:PDF>, s. 2, odczyt 5.05.2011.

Europy w 2007 roku<sup>29</sup> i w 2009 roku<sup>30</sup>. Akty te podkreślały kontynuację założeń przyjętych w Białej Księdze. Nowością było dofinansowanie programów radiowych i telewizyjnych o Europie, realizowanych przez sieć krajowych nadawców. Nie bez znaczenia również była wspólna deklaracja w sprawie procesu komunikowania na temat Europy w październiku 2008 roku, zawarta przez Parlament, Radę i Komisję<sup>31</sup>. Instytucje postanowiły nie tylko wspólnie określić liczbę takich samych priorytetów komunikacyjnych na każdy rok, ale też składać sprawozdania instytucjom za poprzedni rok w związku z przyjętymi założeniami. Podkreśliły również wagę kompatybilnych działań komunikacyjnych z organami krajowymi, regionalnymi i lokalnym, ale też działaniami przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Wśród wielu postulatów, w deklaracji znalazło się miejsce na rolę międzyinstytucjonalnej grupy ds. informacji (IGI), która jest dla instytucji, jak można przeczytać – *forum wysokiego szczebla stymulujące polityczną dyskusję o działaniach informacyjno-komunikacyjnych, poświęconych UE i pozwala przez to propagować synergii i komplementarność tych działań*<sup>32</sup>. Warto też nadmienić, iż oprócz wspomnianej Białej Księgi, w omawianym okresie wydano też dwie Zielone Księgi, które dotyczyły bardziej polityki otwartości i jawności niż informacyjnej, choć w istotny sposób wpływały na system informacyjny Unii Europejskiej. Pierwsza z nich dotyczyła polityki przejrzystości, a druga wiązała się z rewizją rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 o publicznym dostępie do dokumentów<sup>33</sup>. W wyniku konsultacji społecznych zaproponowano nowelizację rozporządzenia 1049/2001<sup>34</sup>. Obecnie trwają prace w Parlamencie Europejskim nad nowelizacją tego aktu prawnego<sup>35</sup>. Polityka informacyjna po 2005 roku znajduje szczególnie miejsce również m.in. w raportach generalnych KE i rezolucjach PE<sup>36</sup>. Historia polityki informacyjnej Wspólnoty i Unii Europejskiej stanowi przykład stopniowej ewolucji<sup>37</sup>. Początkowo ustanawiano instytucje zajmujące się działaniami informacyjnymi, powoli tworzono kanały przekazywania informacji, wreszcie w 1973 roku polityka informa-

<sup>29</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Partnerski Proces Komunikowania na temat Europy*, Bruksela 3.10.2007, COM (2007) 568, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0568:FIN:PL:PDF>, odczyt 5.05.2011.

<sup>30</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:013:0003:0004:PL:PDF>, odczyt 5.05.2011.

<sup>31</sup> *Partnerski Proces Komunikacji Poświęconej Europie*, [http://www.europarl.europa.eu/pdf/declaration\\_insti/declaration\\_final\\_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/declaration_insti/declaration_final_PL.pdf), odczyt 5.05.2011.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>33</sup> *Zielona Księga. Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości*, Bruksela, 3.05.2006, KOM (2006) 194; *Zielona Księga. Publiczny dostęp do dokumentów instytucji Wspólnoty Europejskiej. Przegląd*, Bruksela, 18.04.2007, COM (2007) 185, [http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/revision/docs/gp_pl.pdf), odczyt 5.05.2011.

<sup>34</sup> *Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji*, Bruksela, 30.04.2008, COM (2008) 229.

<sup>35</sup> *Sprawozdanie Komisji dotyczące stosowania w roku 2009 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komisji*, Bruksela, dnia 30.06.2010 COM (2010)351 wersja ostateczna, [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/rapport\\_2009/COM2010351\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/rapport_2009/COM2010351_PL_ACT_part1_v1.pdf), odczyt 5.05.2011.

<sup>36</sup> *Raport generalny na temat działalności Unii Europejskiej 2008*, dział 1: *Ogólny kontekst polityczny i gospodarczy*, rozdz. 2: *Strategia komunikacyjna*, s. 26; *Raport generalny na temat działalności Unii Europejskiej 2007*, rozdz. I: *Ogólne tło polityczne*, Sekcja 2: *Strategia komunikacyjna*, s. 26, Sekcja 3: *Przyszłość Europy. Program działań na rzecz obywateli*, s. 31; *Raport generalny na temat działalności Unii Europejskiej 2006*, rozdz. I: *Ogólne tło polityczne: Strategia komunikacyjna*, s. 24; *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Białej Księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej (INI/2006/2087)*, P6\_TA(2006) 500; *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 września 2010 r. w sprawie dziennikarstwa i nowych mediów – tworzenie sfery publicznej w Europie (2010/2015(INI))*, P7\_TA(2010) 307.

<sup>37</sup> A. Ogonowska, *Polityka*, op. cit., Warszawa 2009, nr 1, s. 137.

cyjna stała się odpowiedzialna za kształtowanie pozytywnego nastawienia opinii publicznej do Wspólnot, a przełomem stało się wykorzystanie kampanii informacyjnych.

Istotną rolę w kontekście dokumentacji pozaprawnej pełni Urząd Publikacji Unii Europejskiej w Luksemburgu, który w obecnej nazwie funkcjonuje od 2009 roku<sup>38</sup>. Wydaje publikacje – w tym – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (drukem, na CD-ROM-ach i w Internecie: Eur-Lex) i jego wydania specjalne, wykaz aktów obowiązujących, tworzy wersje ujednoliczonych aktów prawnych oraz administruje bazami danych (EUR-LEX, TED, EU Whoiswho, CORDIS), także tworzy EU Bookshop (wykaz publikacji i biblioteka cyfrowa) i dystrybuuje publikacje. Pod jego patronatem ukazują się np. wnioski prezydencji, sprawozdanie o działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich czy publikacje tematyczne Komisji Europejskiej bądź innych instytucji i organów. Dużym zainteresowaniem cieszą się też publikacje Eurostatu, który gromadzi dane statystyczne ważne dla procesu decyzyjnego UE oraz ujednolica systemy statystyczne państw członkowskich. Coraz większą uwagę poświęca się także badaniu opinii publicznej i stąd publikacje Eurobarometru. Własne publikacje posiadają również agencje.

W ramach poszczególnych instytucji należy wyróżnić następujące materiały<sup>39</sup> – w Radzie Europejskiej będą to dokumenty ze spotkań Rady Europejskiej, konkluzje prezydencji, sprawozdanie o postępach Unii Europejskiej; Radzie Unii Europejskiej – akty Rady UE, dokumenty procesu legislacyjnego, dokumentacja spotkań Rady, dokumenty prezydencji; Parlamencie Europejskim – akty PE, dokumentacja posiedzeń plenarnych, dokumenty komisji parlamentarnych, pytania poselskie i oświadczenia pisemne oraz inne publikacje parlamentu<sup>40</sup>; Komisji Europejskiej – dokumenty programowe, akty Komisji, serie dokumentów oraz porządki obrad, protokoły, komunikaty prasowe i inne publikacje<sup>41</sup>; Trybunałe Sprawiedliwości i Sądzie Pierwszej Instancji – orzeczenia sądowe, opinie rzeczników generalnych, opinie Trybunału oraz inne publikacje Trybunału i Sądu; Trybunałe Obrachunkowym – sprawozdania z kontroli finansowej, opiniowanie regulacji finansowych, dokumenty wewnętrzne z posiedzeń Trybunału; Komitecie Ekonomiczno-Społecznym – zwłaszcza opinie i inne dokumenty; Komitecie Regionów – opinie, rezolucje oraz inne dokumenty i publikacje; Europejskim Banku Centralnym – akty prawne i sprawozdania oraz dokumenty Rzecznika Praw Obywatelskich – skargi, zalecenia wstępne, opinie i sprawozdania specjalne.

Historia instytucji UE obejmuje działania w kierunku prawa dostępu do ich dokumentów<sup>42</sup>. Podobnie rzecz miała się ze wspomnianą już polityką informacyjną Unii Europej-

---

<sup>38</sup> Decyzja 2009/496 Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie organizacji i działania Urzędu Publikacji Unii Europejskiej, Dz. U. L 168 z 30.6.2009, s. 41–47. *Poprzednikami* byli – Służba Wydawnicza Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (1952), służby wydawnicze EWG i Euratomu (1958) oraz Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (1969).

<sup>39</sup> Szerzej: A. Ogonowska, *Źródła*, op. cit., s. 8–39.

<sup>40</sup> Szerzej: A. Ogonowska, *Dokumentacja Parlamentu Europejskiego i Obserwatorium Legislacyjne*, [http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/wykladowca/17/dokumentacja\\_pe\\_i\\_oeil.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/wykladowca/17/dokumentacja_pe_i_oeil.pdf), odczyt 22.01.2011.

<sup>41</sup> Szerzej: *Dostęp do dokumentów KE. Przewodnik Obywatela*, [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/guide\\_citoyen/pl.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/guide_citoyen/pl.pdf), odczyt 22.01.2011.

<sup>42</sup> W 1991 roku Holendrzy starają się wprowadzić przepis o dostępie do informacji w przygotowanym Traktacie o Unii Europejskiej. Rok później do tegoż Traktatu zostaje dołączona Deklaracja nr 17 w sprawie dostępu do informacji – nacisk na przejrzystość procesu decyzyjnego. W tym samym 1992 roku pojawiły się zalecenia większej jawności i otwartości dla Rady Unii Europejskiej, sformułowane na szczycie Rady Europejskiej w Edynburgu. W kolejnych latach 1993–1994 instytucje unijne przyjmują decyzje zobowiązujące je do udostępnienia informacji. W 1995 r. Szwecja i Finlandia przystępują do UE. Ten pierwszy kraj posiada już długoletnie doświadczenia odnośnie

skiej. Wydaje się jednak, że za sprawą duńskiego weta wobec Traktatu z Maastricht, instytucje zajęły zdecydowane stanowisko w sprawie jawności dokumentów, niż na to wskazywał Traktat o Unii Europejskiej. Niepowodzenie przyjęcia Traktatu, eksperci tłumaczyli m.in. tym, że społeczeństwo nic nie wie o działalności UE, bo obrady jej instytucji i dokumenty w dużej mierze podlegają klauzuli tajności<sup>43</sup>. W rezultacie Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska przyjęły 6 grudnia 1993 r. kodeks postępowania dotyczący jawności dokumentów tych instytucji<sup>44</sup>. W latach następnych inne instytucje i organy przyjęły analogiczne przepisy. Niestety, nie były one jednolite w swoich rozwiązaniach. Dopiero Traktat z Amsterdamu (1997 r.), poprzez wprowadzenie do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej artykułu 255 ust. 2 zmienił kwestię prawną dostępu do dokumentów<sup>45</sup>. Postanowienia art. 255 TWE stosowano także do dokumentów związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa oraz współpracą policyjną i sądową w sprawach karnych (art. 28 ust. 1 i art. 41 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej). W myśl powyższego – każdy obywatel Unii, jak również każda osoba fizyczna lub prawna, posiadająca miejsce zamieszkania, siedzibę lub zarejestrowane przedstawicielstwo, w którymś z państw członkowskich ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (O.J. C325, 24.12.2002 r.)<sup>46</sup>. Warto przy tym nadmienić, że art. 1 Traktatu Unii Europejskiej (O.J. C325, 24.01.2002 r.) przewidywał wymóg podejmowania decyzji w sposób tak otwarty dla obywateli, jak to możliwe. Państwa członkowskie zastrzegły sobie prawo do decydowania o ujawnieniu lub utajnieniu dokumentów, których są autorami.

Treść artykułu 255 została powtórzona w art. 42 Karty praw podstawowych i w art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>47</sup>. Na podstawie art. 15 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, *każda instytucja, organ i agencja podlega prawu dostępu do dokumentów*<sup>48</sup>. Z kolei art. 42 Karty praw podstawowych mówi, iż *każdy obywatel Unii i każ-*

---

regulacji dostępu do informacji. Następnie Traktat amsterdamski wprowadza art. 255 do TWE. W 2001 roku wchodzi w życie rozporządzenie nr 1049 o dostępie do dokumentów KE, PE i RUE. W tym samym też roku podjęta zostaje wspólna deklaracja KE, PE, RUE i od tego momentu dostęp do dokumentów dotyczy również agencji. W kolejnych latach 2003–2005 pozostałe instytucje i organy wspólnotowe zobowiązują się do udostępniania dokumentów. W 2008 roku pojawia się projekt nowelizacji rozporządzenia 1049/2001. A rok później Traktat z Lizbony z art. 15.

<sup>43</sup> A. Ogonowska, *Źródła*, op. cit., s. 43.

<sup>44</sup> Council Decision of 20 December 1993 *on public access to Council documents* (93/731/EC), OJ 1993 L 340, s. 43; Commission Decision of 8 February 1994 *on public access to Commission documents* (94/90/ECSC, EC, Euratom), OJ 1994 L 46, s. 58.

<sup>45</sup> W nowej wersji TWE powstał art. 255 oraz dwie nowe deklaracje państw członkowskich, w sprawie art. 191a ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w sprawie postanowień dotyczących przejrzystości, dostępu do dokumentów oraz zwalczania nadużyć finansowych. Deklaracje odpowiednio nr 35 i 41, załączone do Traktatu z Amsterdamu, w: *Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej*, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do Nr 90, 2004, poz. 864, t. II, s. 603.

<sup>46</sup> W deklaracji – państwa członkowskie zgadzają się by prawo dostępu do informacji PE, Rady i KE, dotyczyło też sytuacji, w których ww. instytucje działają w imieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

<sup>47</sup> Karta Praw Podstawowych to zbiór fundamentalnych praw człowieka uchwalony i podpisany w dniu 7 grudnia 2000 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei w imieniu trzech organów UE: PE, Rady i KE, który to dokument został powtórnie, z poprawkami, podpisany przez przewodniczących tych organów podczas szczytu w Lizbonie 12 grudnia 2007 r. Moc wiążąca dokumentu została mu nadana przez Traktat lizboński (Traktat o funkcjonowaniu UE) podpisany 13 grudnia 2007 roku, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. zgodnie z art. 6. Rządy Wielkiej Brytanii i Polski ograniczyły dla swoich obywateli ochronę prawną Karty Praw Podstawowych poprzez przyjęcie dodatkowego protokołu, będącego częścią Traktatu lizbońskiego.

<sup>48</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:PL:PDF>, odczyt 21.01.2011 r. Art. 15 TFUE zawiera – 1. *W celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości.*



*da osoba fizyczna lub prawna, mająca zamieszkanie lub statutową siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy*<sup>49</sup>. Najważniejsze zasady i ograniczenia korzystania z prawa dostępu do dokumentów zostały określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1049/2001 z dnia 30.05.2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji<sup>50</sup>. Ponadto szczegółowe kwestie proceduralne normują także regulaminy wspomnianych organów. Rozporządzenie dopuszcza możliwość rozciągnięcia prawa dostępu przez regulaminy poszczególnych instytucji także na podmioty nie spełniające wymogu domicylu. Nie jest z kolei możliwe rozszerzenie w oparciu o rozporządzenie zakresu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia dokumentów. Zatem poza zakresem rozporządzenia pozostają takie instytucje jak np. Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny, Europejski Bank Inwestycyjny czy Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 15 TFUE, powyższe instytucje podlegają prawu dostępu do dokumentów tylko w ramach wykonywania swoich funkcji administracyjnych.

W porównaniu z uprawnieniami informacyjnymi przewidzianymi przez polską ustawę o dostępie do informacji publicznej, treść prawa do informacji o działalności UE jest uboższa, gdyż składa się na nią jedynie dostęp do dokumentów<sup>51</sup>. Ustawa o dostępie do informacji publicznej w Polsce (na podstawie art. 61 Konstytucji RP z 1997 r.), przyznaje to prawo każdemu, a więc zarówno osobom fizycznym, bez względu na obywatelstwo i miejsce zamieszkania, jak i osobom prawnym czy jednostkom organizacyjnym, niemającym osobowości prawnej, bez względu na ich formy organizacyjne, siedzibę czy zakres działania (wyrok WSA w Warszawie z 11 lutego 2004 r., II SAB 391/03, LexPolonica nr 373153)<sup>52</sup>. Prawo do uzyskiwania informacji w Polsce w ujęciu przedmiotowym obejmuje informacje o charakterze publicznym, informacje o działalności organów władzy publicznej (warunkowo, też te, które są w posiadaniu tych władz)<sup>53</sup>, osobach pełniących funkcje publiczne, organach samorządu gospodarczego i zawodowego, także o innych osobach oraz jednostkach organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo to obejmuje również dostęp do dokumentów oraz wstęp na

---

2. Obrady Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu prawodawczego są jawne.

3. Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna, mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w Państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z niniejszym ustępem.

Zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu do dokumentów, są określone w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą. Każda instytucja, organ lub jednostka organizacyjna zapewnia przejrzystość swoich prac i opracowuje w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególnie dotyczące dostępu do jej dokumentów, zgodnie z rozporządzeniami, o których mowa w akapicie drugim.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Europejski Bank Inwestycyjny podlegają niniejszemu ustępowi jedynie w wykonywaniu swoich funkcji administracyjnych.

Parlament Europejski i Rada zapewniają publikację dokumentów dotyczących procedur prawodawczych na warunkach przewidzianych w rozporządzeniu, o którym mowa w akapicie drugim.

<sup>49</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:PL:PDF>, odczyt 5.05.2011.

<sup>50</sup> CELEX: 32001R1049; Rozporządzenie 1049/2001 zastąpiło decyzję 94/90 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komisji.

<sup>51</sup> Dostęp do informacji publicznej w Polsce jest uregulowany ustawą z 6 września 2001 roku (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), która obowiązuje od dnia 1 stycznia 2002 roku.

<sup>52</sup> Europa urzędników, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2009, s. 104.

<sup>53</sup> J. Sobczak, Prawo prasowe. Komentarz, Warszawa 2008, s. 185.

posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej, pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji obrazu i dźwięku.

Natomiast pojęcie „dokumentu” unijnego jest rozumiane szeroko. Dla przypomnienia – „dokumentem” rozporządzenie nakazuje rozumieć – każdą treść, niezależnie od jej nośnika, dotyczącą kwestii związanych z zakresem działalności mieszczącym się w sferze odpowiedzialności instytucji unijnych. Podmioty uprawnione mogą domagać się przedstawienia każdego dokumentu, będącego w posiadaniu któregoś z trzech zobowiązanych organów, nawet wtedy gdy jest on tylko jego adresatem. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, rozporządzenie odchodzi od przyjętej w poprzednio obowiązujących wewnętrznych aktów regulaminowych – zasady autorstwa (zgody)<sup>54</sup>. Oznacza to, że prawo dostępu obejmuje również dokumenty pochodzące od stron trzecich (np. państw członkowskich, państw trzecich, innych instytucji, obywateli). Poza tym dokumenty, objęte jednym z wyjątków (art. 4) – oprócz ochrony interesu publicznego lub prawa do prywatności, mogą być ujawnione, gdy ochrona interesu publicznego jest ważniejsza niż zachowanie poufności dokumentu. Został skrócony również termin udzielenia odpowiedzi na wnioski o dostęp do dokumentu, do 15 dni.

Do kategorii dokumentów niejawnych UE należą – EU TOP SECRET (ściśle tajne, np. informacje, których ujawnienie stanowiłoby bezpośrednie zagrożenie dla wewnętrznej stabilizacji UE lub państwa członkowskiego), EU SECRET (tajne, np. informacje, których ujawnienie spowodowałoby poważne straty materialne w interesach finansowych, gospodarczych UE lub jednego z jej państw członkowskich), EU CONFIDENTIAL (poufne, np. informacje, których ujawnienie utrudniłoby prowadzenie dochodzeń i ułatwiłoby popełnianie poważnych przestępstw), EU RESTRICTED (zastrzeżone, np. informacje, których ujawnienie utrudniłoby właściwe działanie i zarządzanie UE)<sup>55</sup>. Trzy pierwsze kategorie określa się mianem dokumentów sensytywnych. Pochodzą one od instytucji lub utworzonych przez nie agencji, z państw członkowskich, państw trzecich lub organizacji międzynarodowych (art. 9). Dokumenty sensytywne są zakwalifikowane zgodnie z przepisami obowiązującymi w danej instytucji, które chronią podstawowe interesy państw członkowskich w obszarze bezpieczeństwa publicznego, obrony i spraw wojskowych. A zatem odmowa udostępnienia danego dokumentu musi być uzasadniona z uwagi na ochronę interesu publicznego w odniesieniu do – bezpie-

---

<sup>54</sup> *Dostęp do dokumentów Komisji Europejskiej. Przewodnik Obywatela*, [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/guide\\_citoyen/pl.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/guide_citoyen/pl.pdf), odczyt 22.01.2011 r.

<sup>55</sup> Decyzja Rady 2001/264/WE, dokonała definicji dokumentów tajnych i tak – EU TOP SECRET – to informacje i materiały, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby wyjątkowo poważną szkodę podstawowym interesom UE bądź jednemu lub więcej państw członkowskim; EU SECRET – informacje i materiały, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby poważnie zaszkodzić podstawowym interesom UE bądź jednemu lub więcej państw członkowskim; EU CONFIDENTIAL – informacje i materiały, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby zaszkodzić interesom UE bądź jednemu lub więcej państw członkowskim; EU RESTRICTED – informacje i materiały, których nieuprawnione udostępnienie mogłoby niekorzystnie wpłynąć na interesy UE bądź jednego lub więcej państw członkowskiego (decyzja Rady 2001/264/WE). Własną kategoryzację dokumentów niejawnych posiada Euratom (rozporządzenie Euratomu nr 3/1958). W związku z tym – EURA – TOP SECRET to informacje będące w posiadaniu Euratomu, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby spowodować wyjątkowo poważne konsekwencje dla interesów obronnych jednego lub więcej państw członkowskich. EURA – SECRET, to informacje będące w posiadaniu Euratomu, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby spowodować poważne konsekwencje dla interesów obronnych jednego lub więcej państw członkowskiego. EURA – CONFIDENTIAL – informacje będące w posiadaniu Euratomu, których nieuprawnione ujawnienie byłoby szkodliwe dla interesów obronnych jednego lub więcej państw członkowskiego. EURA – RESTRICTED, informacje będące w posiadaniu Euratomu, których nieuprawnione ujawnienie miałyby wpływ na interesy obronne jednego lub więcej państw członkowskich, dla których wymagany jest mniejszy stopień poufności niż w przypadku informacji EURA – CONFIDENTIAL.

czeństwa publicznego, kwestii obronnych i wojskowych, stosunków międzynarodowych oraz polityki finansowej, monetarnej lub ekonomicznej UE lub państwa członkowskiego, lub ze względu na ochronę prywatności i integralności jednostki (w odniesieniu do UE, zwłaszcza w kwestii ochrony danych osobowych). W sytuacji braku przeważającego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem dokumentu, poufność dokumentu może być również poddyktowana koniecznością zagwarantowania interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej (w tym własności intelektualnej), ochroną postępowań sądowych i świadczenia pomocy prawnej, jak również ochroną przebiegu inspekcji (audytu), dochodzeń (śledztwa) i kontroli (art. 4 p. 1, 2, 4). Dokumentami niepodlegającymi udostępnieniu, jak wskazuje rozporządzenie, są akty wewnętrzne i zewnętrzne sporządzone na potrzeby toczącego się procesu podejmowania decyzji, o ile ich upublicznienie mogłoby poważnie zakłócić procedurę decyzyjną i równocześnie nie istnieje przeważający interes publiczny uzasadniający jej jawność (art. 4 p. 3). Dokumenty stron trzecich i dokumenty państw członkowskich też mogą być niejawne, chyba, że wyraziły one zgodę na udostępnienie (art. 4 p. 4 i 5). Ponadto nie można zapomnieć o zasadzie, że jeżeli niejawną jest część dokumentu, pozostała część powinna być ujawniona. Czas ochrony może być podany w treści dokumentu (sprawy z art. 4 p. 1–3), ale maksymalnie na 30 lat, chyba, że ze względu na prywatność bądź z uwagi na interesy handlowe oraz w przypadku dokumentów sensytywnych utajnione kwestie mogą obowiązywać po tym okresie (art. 4.7). Problem jawności w instytucjach jest złożony. Posiedzenia Rady Europejskiej są niejawne, ale ujawniane są wnioski prezydencji na konferencjach prasowych po zakończeniu szczytu (główna konferencja z udziałem przewodniczącego RE i konferencje narodowe). Z każdego posiedzenia Rady sporządzany jest protokół i Rada decyduje, czy poda do publicznej wiadomości wyniki głosowań i oświadczenia wpisane do protokołu. Natomiast posiedzenia Rady Unii Europejskiej są jawne, gdy Rada debatuje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego oraz jawne są wtedy dokumenty związane z danym tematem (również część protokołu jemu poświęconemu) i wyniki głosowania. Obrady są transmitowane. Jawne są również wyniki głosowań i objaśnienia do głosowań w komitecie pojedynczym. Jawne są również – obrady nad projektami aktów nieustawodawczych, o ile mają być one wiążące dla państw członkowskich (jawne są wtedy protokoły, wyniki głosowań, objaśnienia głosowań i oświadczenia wpisane do protokołu) oraz debaty nad ważnymi zagadnieniami mającymi wpływ na interesy UE i jej obywateli, także debata nad 18-miesięcznym programem działań oraz debaty nad priorytetami poszczególnych składów Rady. Natomiast obrady Komisji Europejskiej są niejawne, a jawne są porządki obrad i protokoły posiedzeń. Z kolei jawne są dokumenty PE i posiedzenia plenarne PE oraz komisji parlamentarnych (wyjątkowo mogą być niejawne posiedzenia).

Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 wyróżnia się trzy tryby udostępniania dokumentów. Po pierwsze – publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (wydanie Dz. U. tradycyjne – druk i formie elektronicznej na CD ROM-ach i w Internecie: Eur-Lex – serie: L, C i podseria C (E), Baza TED – suplementy, serwer Europarl – załączniki oraz wydania specjalne Dz. U.)<sup>56</sup>, po drugie – w systemach bezpośredniego udostępniania (np. w EUR-Lex-ie, PreLex-ie)<sup>57</sup>,

<sup>56</sup> Zawartość Dz. U.: w serii L – legislacja, w serii C – informacje i zawiadomienia, akty prawa wewnętrznego; podseria C(E) obejmuje wspólne stanowiska Rady UE (proces legislacyjny) i protokoły posiedzeń plenarnych PE, w tym rezolucje PE. Natomiast w załącznikach zamieszczane są debaty PE (druk i wersja elektroniczna), a w Suplementcie – zamówienia publiczne (tylko w formie elektronicznej, w bazie TED).

<sup>57</sup> PreLex – faktograficzna baza Komisji Europejskiej, dokumentująca przebieg procesu decyzyjnego UE. Obejmuje informacje o przebiegu procesu legislacyjnego UE oraz zawiera informacje o opiniowaniu białych i zielonych

Obserwatorium Legislacyjnym<sup>58</sup>, na unijnych serwerach internetowych), po trzeciej – na wniosek (dotyczy dokumentów nie podanych wcześniej do publicznej wiadomości). Składanie wniosków o udostępnienie dokumentu rządzi się następującymi zasadami.

Wniosek o dostępie do dokumentów powinien przyjąć formę pisemną i być sformułowany, w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej. Można go zatem złożyć na piśmie lub przesłać e-mailem (zwykle poprzez formularz elektroniczny). Istotne jest by precyzyjnie określił poszukiwany dokument, tak aby umożliwić jego zidentyfikowanie. Należy go skierować do instytucji, która posiada dany dokument. Nie trzeba natomiast wskazywać w treści żądania powodów uzasadniających wystąpienie z wnioskiem. Jeżeli jest to konieczne, to właściwa instytucja powinna zwrócić się do autora wniosku o dodatkowe wyjaśnienia. Dostęp do dokumentów jest bezpłatny (na miejscu czy przesłany w formie elektronicznej), choć opłata może być pobrana za kopię dokumentu dłuższego niż 19 stron formatu A4. Udostępnienie dokumentu następuje na miejscu lub poprzez przesłanie jego kopii (w formie kserokopii lub pliku elektronicznego) do wnioskodawcy, który powinien pokryć koszty dokonania związanych z tym czynności. Wpłygnięcie wniosku powoduje jego natychmiastową rejestrację, a także przesłanie wnioskodawcy potwierdzenia odbioru jego pisma. Termin rozparzenia żądań winien być jak najkrótszy i nie powinien przekraczać 15 dni roboczych, licząc od dnia rejestracji. Termin ten może być jednak wydłużony w szczególnych sytuacjach, o czym należy zawiadomić autora wniosku.

W przypadku odmowy udostępnienia dokumentu w całości lub w części, odpowiedź instytucji musi zawierać uzasadnienie tej decyzji oraz pouczenie o prawie do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, czyli tzw. wniosku potwierdzającego. Jeśli instytucja podtrzyma swoje wcześniejsze stanowisko (powtórna odmowa), wnioskodawcy pozostaje jeszcze możliwość zainicjowania procedury sądowej (skarga na decyzję do Sądu Pierwszej Instancji) albo złożenie skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

W celu ułatwienia wnioskodawcy skorzystania z prawa dostępu do informacji, rozporządzenie przewiduje stworzenie centralnego rejestru dokumentów, zawierającego podstawowe informacje o każdym z nich (numer, przedmiot, krótkie omówienie treści). Osoby zainteresowane mogą zapoznać się z wieloma dokumentami za pośrednictwem rejestru lub w formie elektronicznej. Rozporządzenie bowiem nakazuje, by w miarę możliwości w ten sposób instytucje publiczne zamieszczały ważniejsze materiały, szczególnie dotyczące procesu legislacyjnego oraz planowanej polityki<sup>59</sup>. Obecnie funkcjonują następujące rejestry dokumentów: Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej (podstawowy i dokumentów procedury komitologii), Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i agencji unijnych.

W kontekście poszukiwania informacji o walorze historycznym przydatne są archiwa unijne. We Florencji w Instytucie Uniwersytetu Europejskiego znajduje się Archiwum Historyczne Unii Europejskiej (od 1985 r.), które w swoich zbiorach posiada również prywatne

---

ksiąg, komunikatów, raportów Komisji Europejskiej. Nie zawiera informacji o przebiegu procesu legislacyjnego w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, uprawnień wykonawczych KE i uprawnień legislacyjnych Europejskiego Banku Centralnego.

<sup>58</sup> Obserwatorium Legislacyjne to system informacji o pracach PE. Informuje o udziale PE w procedurach legislacyjnych oraz pozalegisacyjnych, wynikających z uprawnień i regulaminu PE.

<sup>59</sup> Dla każdej instytucji funkcjonują odrębne rejestry dokumentów, np.: [http://www.europarl.eu.int/opengov/default\\_en.html](http://www.europarl.eu.int/opengov/default_en.html); <http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/introfsEN;html>; [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/acc\\_doc/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.html).

zbiory związane z integracją europejską<sup>60</sup>. Oprócz tego, każda instytucja ma własne archiwum, w większości dokumenty są zapisane na mikrofilmach. Dokumenty archiwalne dzielą się na dwa typy – oryginalne dokumenty mające wartość administracyjną lub historyczną. Instytucje przekazują do archiwów swoje dokumenty po 15 latach od ich sporządzenia. Zanim zostaną przekazane dokumenty do archiwów, usuwane są te dokumenty, które były publicznie dostępne oraz te, które są chronione tajemnicą. Zgodnie z rozporządzeniem (EWG, EURATOM), nr 354/83, dokumenty archiwalne publicznie dostępne są udostępniane bez żadnych ograniczeń<sup>61</sup>. Natomiast dokumenty archiwalne – niejawnie, zwykle udostępniane są po 30 latach od ich sporządzenia. Udostępniane są po pozytywnym przejściu procedury odtajniania. Procedura ta jest przeprowadzana nie później niż po 25 latach od sporządzenia danego dokumentu. W przypadku nieodtajnienia dokumentu, to tę procedurę powtarza się co 5 lat.

Podmiot poszukujący informacji korzysta również z baz danych. Najpopularniejsze to – ECLAS (katalog biblioteki KE), RAPID (serwis prasowy UE), TED (zamówienia publiczne), EU Whoiswo (spis urzędników instytucji unijnych), CORDIS (badania naukowe finansowane przez UE), ARCHISplus (archiwa KE) oraz IATE (baza terminologiczna)<sup>62</sup>.

W celu zapewnienia, że prawo dostępu do dokumentów jest w pełni poszanowane, należy łączyć je z prawem do dobrej administracji, zapisanej w art. 41 Karty Praw Podstawowych<sup>63</sup>. Trzeba jednak dodać, że Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie mówi wprost o prawie do dobrej administracji. Natomiast można z niego wyciągnąć wnioski wypływające z prawa do dobrej administracji. Kwestia ta znajduje się w art. 298 p. 1 TFUE, który brzmi następująco – *Wykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej*. Wagę dobrej administracji zauważa też wspomniane już rozporządzenie 1049/2001, które w art. 1 p. c stwierdza, celem rozporządzenia jest *promowanie dobrych praktyk administracyjnych w odniesieniu do dostępu do dokumentów*, a z kolei art. 15 wskazuje, że instytucje stworzą dobre praktyki administracyjne w celu ułatwienia wykonania praw dostępu zagwarantowanych rozporządzeniem oraz stworzą komitet międzyinstytucjonalny mający na celu zbadanie najlepszych praktyk, postępowania w przypadku ewentualnych konfliktów i omawianie przyszłych ulepszeń odnośnie dostępu publicznego do dokumentów.

Natomiast w oparciu o prawo do dobrej administracji (art. 41 KPP) obowiązuje Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej<sup>64</sup>. I w rzeczy samej – należy stosować dwustop-

<sup>60</sup> <http://www.iue.it>, odczyt 5.05.2011.

<sup>61</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/consleg/1983/R/01983R0354-20031017-pl.pdf>, odczyt 21.01.2011.

<sup>62</sup> A. Ogonowska, *Wybrane bazy danych Unii Europejskiej*, [http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/wykladowca/17/wybrane\\_bazy\\_danych\\_unii\\_europejskiej.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/wykladowca/17/wybrane_bazy_danych_unii_europejskiej.pdf).

<sup>63</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:PL:PDF>, odczyt 21.01.2011 r. *Prawo do dobrej administracji*, art. 41 – 1. Każdy ma prawo do bezstronnego i rzetelnego załatwienia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i agencje Unii.

2. Prawo to obejmuje:

- prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację;
- prawo każdej osoby dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

3. Każda osoba ma prawo domagania się od Wspólnoty naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

4. Każda osoba może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków traktatowych i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

<sup>64</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces#hl4>, odczyt 21.01.2011 r.

niową procedurę administracyjną, z dodatkową możliwością postępowania sądowego lub skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich (kwestia ta jest podkreślona również w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001). Wśród przewodnich reguł Kodeksu można wyróżnić m.in. zasadę odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13), w myśl której każdy obywatel UE lub każda pojedyncza osoba, która wystosuje pismo do instytucji Unii w jednym z języków traktatowych, musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku. Potwierdzenie odbioru pisma lub udzielenie odpowiedzi oraz wskazanie właściwego urzędnika (art. 14) zajmującego się daną sprawą następuje w terminie dwóch tygodni. Ten sam artykuł 14 z jednej strony otwiera się na jednostkę (osoba fizyczna, osoba prawna), a z drugiej przyjmuje pozycję obronną, bowiem w punkcie 3, stosując domniemane władztwo administracyjne, urzędnik nie ma obowiązku odpowiadać na korespondencję nadmiernie liczną, powtarzającą się czy bezprzedmiotową (np. wulgarną). Do tego wszystkiego, urzędnik kierując się zasadą przejrzystości (art. 12) powinien starać się być w jak największym stopniu pomocny (np. udziela odpowiedzi wyczerpująco i dokładnie lub kieruje obywatela do właściwego urzędnika, w przypadku pomyłki) i w sytuacji popełnienia błędu, który narusza prawa lub interesy jednostki, urzędnik przeprosza, koryguje negatywne skutki popełnionego przez siebie błędu i oczywiście informuje o możliwościach odwołania. Reguły składania wniosków o umożliwienie dostępu do dokumentów określa art. 23, a wnioski o udzielenie informacji przedstawia art. 22. Urzędnik rozpatruje żądania dostępu do dokumentów zgodnie z przepisami przyjętymi przez instytucję i zgodnie z ogólnymi zasadami oraz ograniczeniami określonymi w rozporządzeniu nr 1049/2001. Preferowana jest tutaj, jak i w przypadku uzyskania jakiegokolwiek informacji – zasada pisemności, choć przepisy dopuszczają ustne prośby. Jeżeli urzędnik nie może udostępnić żądanej informacji ze względu na jej poufny charakter, informuje zainteresowaną jednostkę o przyczynach nieudzielenia informacji. W razie konieczności urzędnik kieruje jednostkę, która wystąpiła o udzielenie informacji do jednostki organizacyjnej instytucji, odpowiedzialnej za informowanie obywateli.

Prawo do informacji oraz prawo dostępu do dokumentów zagwarantowane w Karcie Praw Podstawowych (stała się częścią TFUE) nie tylko łączymy – jak już wspomniano z art. 41, a zatem prawem do dobrej administracji, ale też można odnieść je do aspektu wolności wypowiedzi<sup>65</sup>. W literaturze przedmiotu podkreśla się wagę instrumentów powołanych do ochrony prawa do informacji. Okazuje się, że w tym kontekście korzystać można nie tylko z procedur administracyjnych czy sądowych, ale też można sięgać po pomoc do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich lub Mediatora. Znaczącą rolę pełni też Parlament Europejski, który posiada kompetencje do czuwania nad stosowaniem w administracji zasady jawności. Prawo do informacji oraz prawo dostępu do dokumentów, jak zauważają badacze problemu, pozostają pod wpływem tzw. „praw nowoczesnych”, zawartych w katalogu praw człowieka, w Karcie Praw Podstawowych. Wymagają one ochrony w związku z następującymi zjawiskami: rozwojem nowych technologii informacyjnych, transformacją przemysłową, zwiększoną konkurencyjnością i nowymi wyzwaniem społecznymi, takimi jak – walka z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, handlem narkotykami czy chorobami zakaźnymi<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Karta Praw Podstawowych, Dz. Urz. UE z 16 grudnia 2004 r., C310/41 – Tytuł II art. II-71 *Wolność wypowiedzi i informacji*, stanowi – 1. Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe; 2. Szanuje się wolność i pluralizm mediów; Tytuł V, art. II-102 *Prawo dostępu do dokumentów*.

<sup>66</sup> K. Kakareko, *Prawo do informacji w systemie prawa unijnego*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 3, Poznań 2009, s. 379.

### Wnioski

Postanowienia z art. 255 TWE zostały przeniesione do art. 15 TFUE, choć art. 15 poszerza krąg podmiotów obowiązanych do udostępnienia dokumentów. Obywatel ma prawo domagać się dostępu do dokumentów instytucji, organów, jednostek organizacyjnych Unii niezależnie od ich formy. Dotychczas jak głosił Traktat w art. 255 – tylko od Komisji, Rady i Parlamentu, ale dzięki praktyce RPO krąg adresatów został poszerzony<sup>67</sup>. Nie jest to spektakularny sukces przyczyniający się do lepszej przejrzystości instytucji, bo najbardziej broniące się przed dostępem do dokumentów instytucje takie jak – EBC, EBI, ETS, zachowały swoje przywileje i podlegają tak jak wspomniano jedynie dostępowi w ramach wykonywania swoich funkcji administracyjnych.

Podstawową funkcją prawa dostępu do dokumentów i prawa do dobrej administracji jest zapewnienie przejrzystości i zbliżenie UE do obywateli. Przejrzystość, jak wskazuje rozporządzenie nr 1049/2001 w drugiej uwadze, *pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja cieszy się większą prawowitością, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym*. Temu miało służyć opublikowane w 2007 r. – *Oświadczenie dotyczące przestrzegania ładu administracyjno-regulacyjnego*, wydane przez Komisję Europejską<sup>68</sup>. Komisja zobowiązała się do prowadzenia prac w sposób otwarty i przejrzysty. W tym celu stara się informować obywateli o działaniach, które prowadzi i decyzjach jakie podejmuje. Komisja zobowiązała się również do przeprowadzenia na szeroką skalę konsultacji społecznych przed rozpoczęciem procesu legislacyjnego i wdrażania działań w zakresie polityki. Natomiast przejrzystość Komisja uważa, iż jest *niezbędnym czynnikiem budowania zaufania obywateli do instytucji europejskich oraz zapewniania i odpowiedzialności administracji publicznej*<sup>69</sup>. W związku z czym ułatwiono dostęp do dokumentów, zapewniono przejrzyste ramy współpracy z przedstawicielami grup interesu (utworzenie rejestru i opracowanie kodeksu postępowania) oraz umożliwiono informowanie beneficjentów funduszy unijnych, uwzględniając ochronę danych, zwłaszcza chronionych i niejawnych. Komisja utworzyła także rejestr grup eksperckich (wykaz organów doradczych pomagających Komisji i jej służbom w przygotowaniu wniosków aktów prawnych i inicjatyw odnośnie polityk) oraz przyjęła Europejską inicjatywę na rzecz przejrzystości (m.in. łatwy dostęp do informacji dotyczących beneficjentów projektów i programów, kodyfikacja lobbystów oraz zasady etyki zawodowej).

Trudno jest odpowiedzieć na ile przepisy prawa przyczyniły się do dostępności instytucji obywatelom w zakresie prawa do udostępniania dokumentów. Jak wskazują badania, najczęściej z dostępu do dokumentów korzystają nie statystyczni obywatele UE, lecz naukowcy i prawnicy (w 2009 r. najwięcej wniosków pochodzi ze środowisk akademickich – 21, 29%)<sup>70</sup>. W dalszym ciągu mamy też do czynienia z barierą językową, wiadomo powszechnie, że nie

<sup>67</sup> A. Gubrynowicz, *Obywatelstwo Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy*, „Zeszyty OIDE”, nr 9, Warszawa 2008, s. 40.

<sup>68</sup> [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance\\_statement\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance_statement_pl.pdf), odczyt 5.05.2011. Oświadczenie to odnosi się do wewnętrznego funkcjonowania Komisji – zaangażowanych podmiotów, planowania strategicznego, mechanizmów odpowiedzialności i rozliczalności, ram otwartości i przejrzystości, mechanizmów dla ram regulacyjnych, dotyczących jakości w UE i środków w celu promowania etycznych zachowań wewnątrz Komisji.

<sup>69</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>70</sup> *Zielona Księga, Publiczny dostęp do dokumentów instytucji Wspólnoty Europejskiej. Przegląd*, COM (2007), op. cit., s. 5; Sprawozdanie Komisji dotyczące stosowania w roku 2009 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, op. cit., s. 4.

wszystkie akty są tłumaczone na języki urzędowe. Podobnie, procedura sądowa może zniechęcić obywateli do rozstrzygania spraw objętych prawem do informacji i dostępem do dokumentów. W tym kontekście podkreśla się dwie sprawy – kilkuletni okres oczekiwania na prawomocny wyrok i obarczenie kosztami postępowań sądowych osób, które w drodze zażalenia decyzji odmawiającym im dostępu do dokumentów, występowały do sądów o rozstrzygnięcie zasadności odmowy<sup>71</sup>.

Rozwiązania dostępu do dokumentów w formie rejestrów nie do końca spełniają swoją rolę. Wśród zalet rejestrów dokumentów można wymienić następujące kwestie – dokumenty zgromadzone są w jednym miejscu i nie są udostępnione gdzie indziej oraz często są to systemy bezpośredniego udostępniania, dodatkowo w różnych wersjach językowych. Zarzuca się im natomiast zbyt słabe narzędzia wyszukiwawcze, tj. niejednolite zbiory dokumentów i niewielkie możliwości wyszukiwania rzeczowego.

W literaturze przedmiotu podkreśla się różną interpretację instytucji odnośnie przepisów dotyczących jawności działań. Najczęściej kwestionowane są niejawne dokumenty UE takie jak np. – dokumenty, nad którymi debatuje Rada Europejska, a które nie były wcześniej przedmiotem obrad Rady Unii Europejskiej; dokumenty procesu legislacyjnego aktów wykonawczych Rady Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej; stanowiska delegacji narodowych w procesie decyzyjnym; opinie biur prawnych; nagrania niektórych spotkań Rady (Rada przestała nagrywać spotkania, aby nie być zmuszoną później do udostępniania tych nagrań); korespondencja kierowana z państw członkowskich do KE<sup>72</sup>. Świadczą o tym też coroczne sprawozdania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który bada skargi złożone na niewłaściwe administrowanie w instytucjach i organach UE. Spod jurysdykcji Rzecznika wyjęte są – Trybunał Sprawiedliwości, Sąd Pierwszej Instancji oraz Sąd do spraw Służby Publicznej w funkcjach sądowniczych. Niewłaściwe administrowanie ma miejsce w przypadku, gdy instytucja nie działa zgodnie z prawem, nie respektuje zasad dobrej administracji lub działa z naruszeniem praw człowieka. Należy też wspomnieć, że rozporządzenie 1049/2001 daje wnioskodawcom możliwość wyboru rozwiązania – mogą one zakwestionować całkowitą lub częściową odmowę dostępu w postępowaniu sądowym, zgodnie z art. 263 TFUE (dawny art. 230 TWE) lub w drodze skargi do Rzecznika. W 2009 r. Rzecznik zamknął dochodzenia w sprawie 19 skarg, związanych z rozporządzeniem 1049/2001, z których 15 dotyczyło Komisji Europejskiej<sup>73</sup>. Przykładem złego administrowania w 2009 roku było: brak przejrzystości, w tym odmowa udzielenia informacji 36% dochodzeń (121 spraw); niesprawiedliwe traktowanie lub nadużycie władzy 14% dochodzeń (48 spraw); nieuzasadnione opóźnienie 13% dochodzeń (45 spraw); niezadawalający tryb postępowania 13% dochodzeń (44 sprawy); zaniedbanie 6% dochodzeń (22 sprawy); niedopełnienie obowiązków, czyli niewypełnienie przez KE roli „strażnika traktatów” wobec państw członkowskich 6% dochodzeń (21 spraw); pomyłki prawne 6% dochodzeń (19 spraw); dyskryminacja 5% dochodzeń (17 spraw) oraz inny rodzaj niewłaściwego administrowania 7% dochodzeń (23 sprawy)<sup>74</sup>. Rzecznik również rozpatrzył wiele skarg z zakresu dostępu do informacji, ale dzięki uprosz-

<sup>71</sup> K. Kakareko, op. cit., s. 375.

<sup>72</sup> A. Ogonowska, *Dostęp do dokumentów Unii Europejskiej*, s. 21, [http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/wykladow-ca/17/dostep\\_do\\_dokumentow\\_ue.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/wykladow-ca/17/dostep_do_dokumentow_ue.pdf), odczyt 22.01.2011.

<sup>73</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces;jsessionid=4FFEEA0B126A63E8D7C8D837FA215856>, s. 52, odczyt 22.01.2011.

<sup>74</sup> Ibidem, s. 42.



czonym procedurom, zamknięto je szybko po dostarczeniu informacji przez zainteresowaną instytucję. W rezultacie w przypadku dwóch spraw, podjęto dochodzenie<sup>75</sup>.

Polityka informacyjna i dostęp do dokumentów w instytucjach UE nabierają współcześnie nowego znaczenia. Można sądzić, iż w związku z problemami ze społeczną akceptacją Unii Europejskiej i jej dalszej ewolucji, rola działań informacyjnych będzie z roku na rok rosła. Kwestii tej jeszcze nie przesądza dotychczasowa statystyczna ilość wniosków o dostęp do dokumentów nieopublikowanych (w 2009 r. było 5055 wniosków wstępnych w porównaniu z 5197 w 2008 r., a wniosków potwierdzających nieco mniej w 2009 r – 134, w porównaniu ze 156 w 2008 r.)<sup>76</sup> Niezmiennie od lat – najwięcej wniosków o udostępnienie dokumentów dotyczyło polityki konkurencji UE, środowiska naturalnego, transportu i energii, współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości oraz rynku wewnętrznego (w 2009 r. 40% wszystkich wniosków)<sup>77</sup>. Podobnie, najczęściej powoływaną przyczyną odmowy dostępu do dokumentów wymagają zdecydowanej weryfikacji. Przykładem może być kwestia udostępniania informacji, niepodlegających zachowaniu tajemnicy, a znajdujących się w dokumentach objętych tajemnicą. Zgodnie z prawem dostępu do informacji – odpowiedź brzmi pozytywnie (idea otwartości i przejrzystości). Natomiast negatywnie do tego problemu odnosi się prawo dostępu do dokumentów. W praktyce zaś – ujawnia się informacja z dokumentów chronionych tajemnicą, nie ujawniając pozostałych informacji. Odrębnym, choć związanym, jest problem utajniania całych działań polityk przez instytucje, tych na które rozporządzenie zezwala, choć nie zawsze w praktyce informacje określonej treści mają walor ochronny. Warto też podkreślić ogromną rolę orzeczeń ETS kształtujących interpretacje norm dotyczących udostępniania informacji, a zwłaszcza dokumentów (np. przełomowe znaczenie dla realizacji prawa dostępu do dokumentów miał wyrok w sprawie M. Turco)<sup>79</sup>.

---

## Information Policy and Access to Documents in the Institutions of the European Union

### Summary

The issue of access to information and documents concerning the functioning of European Union institutions is extensive and complex. It encompasses all activities to promote or provide citizens with information on the operation of European Union institutions, and in particular the access to European Union materials, which is regulated by numerous separate provisions. The most important ones involve the principles behind the publishing of EU materials and legal regulations on access to documents that have not been published and those sent

---

<sup>75</sup> Ibidem, s. 52.

<sup>76</sup> Sprawozdanie Komisji dotyczące stosowania w roku 2009 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, op. cit., s. 4. Statystyki te nie zawierają zamówień na dokumenty już opublikowane, jak i wniosków o udzielenie informacji.

<sup>77</sup> *Zielona Księga. Publiczny dostęp do dokumentów instytucji Wspólnoty Europejskiej. Przegląd*, COM (2007), op. cit., s. 7; Sprawozdanie Komisji dotyczące stosowania w roku 2009 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, op. cit., s. 4.

<sup>78</sup> *Zielona Księga*, ibidem, s. 5; *Sprawozdanie*, ibidem, s. 5.

<sup>79</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie M. Turco v. Rada Unii Europejskiej, połączone sprawy C-39/05 P. i C-52/05 P, <http://eur-lex.europa.eu>.

to the archives. Consequently, there are separate regulations on information policy and the right to access documents. The author counterpoints the legal foundations for access to EU documents with the practical execution of this right and fulfillment of the provisions of EU information policy.