

# Aleksander Stępkowski

---

## Kształtowanie się zasad publicznej dostępności informacji o działalności instytucji Wspólnot Europejskich

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/3, 59-84

---

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Aleksander Stępkowski\**

## **KSZTAŁTOWANIE SIĘ ZASAD PUBLICZNEJ DOSTĘPNOŚCI INFORMACJI O DZIAŁALNOŚCI INSTYTUCJI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH**

### **1. WSTĘP**

Demokratyczna forma ustroju stanowi współcześnie standardowy sposób politycznej organizacji społeczeństw należących do kręgu tzw. cywilizacji zachodniej. Określenie ustroju jako „demokratyczny” posiada przy tym nie tylko aspekt klasyfikujący go z punktu widzenia formalnoprawnego sposobu jego zorganizowania, lecz z czasem nabrało również cech ocennych i to dość powszechnie jednoznacznie pozytywnych. W ślad za tym procesem wartościowania pojęcia dotyczącego w istocie technicznego sposobu organizacji zbiorowości, sam standard organizacji politycznej społeczeństwa szybko przestał być uznawany za wystarczający. Już dawno zwrócono uwagę na konieczność zakorzenienia demokratycznej formy ustroju we właściwym podłożu aksjologicznym<sup>1</sup> oraz stworzenia warunków do skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem demokratycznie wyłonionych instytucji. W tym ostatnim wypadku, jako warunek faktycznej demokracji wymienia się aktywną postawę obywateli w życiu publicznym, stanowiącą warunek *sine qua*

---

\* Dr Aleksander Stępkowski – adiunkt w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej. Autor pragnie wyrazić podziękowania Agnieszce Szklannej za jej cenne uwagi do niniejszego tekstu.

<sup>1</sup> Por. klasyczny w tej mierze wywód zawarty w encyklice Jana Pawła II *Centesimus annus*, 46.

non demokracji. Postawy tej nie można jednocześnie sprowadzać wyłącznie do doraźnego uczestnictwa w wyborach, lecz coraz większy nacisk kładzie się na urzeczywistnienie idei społeczeństwa obywatelskiego, a ta z kolei zakłada świadomość obywatela co do stanu spraw publicznych w państwie i wiążącego się z nim sposobu funkcjonowania organów publicznych.

Zatem jednym z podstawowych warunków, dzięki którym możliwe jest zaktywizowanie społeczeństwa i skłonienie go do czynnego zainteresowania sprawami publicznymi jest przejrzystość (transparenca) procesu decyzyjnego w sektorze publicznym. Warunkiem wstępnym tej przejrzystości jest możliwość uzyskania przez osoby prywatne informacji na temat spraw publicznych, dzięki czemu proces podejmowania decyzji w tej sferze jest dla nich zrozumiały<sup>2</sup>. Stąd też regulacje pozwalające na dostęp do informacji posiadanych przez organy publiczne stał się współcześnie standardem w państwach euroatlantyckiego kręgu kulturowego<sup>3</sup>. Problematyka ta jest bardzo szeroka i do tej pory nie doczekała się wyczerpującego ujęcia normatywnego, jednak wraz z postępującymi procesami „informatyzacji” współczesnych społeczeństw nabiera ona szczególnie doniosłej roli, jak również różnicuje się na szereg bardziej szczegółowych kwestii. W doktrynie można się spotkać

---

<sup>2</sup> „I understand ‘transparency’ to mean that processes of decision-making should be understandable and open. The decisions themselves should also be reasoned and based on information that, to the maximum extent possible, is publicly available.” J. Söderman, *The Role and Impact of The European Ombudsman in Access to Documentation and the Transparency of Decision-Making*, EIPA Seminar on Transparency and Openness, Maastricht, 18–19.9.1997 r., § 1; jak również tegoż, *Transparency as a Fundamental Principle of the European Union*, przemówienie wygłoszone na Uniwersytecie Humboldta, Berlin 19.6.2001 r.; § 2, 4.1.

<sup>3</sup> Jak wiadomo, pionierem w tym względzie była Szwecja ze swą ustawą z 1766 roku, która następnie była jednak przedmiotem restrykcyjnych nowelizacji i powtórnie została uchwalona w wersji liberalnej w 1809 r., zaś w 1937 r. objęto jej działaniem organy samorządowe. Pierwsza ustawa szwedzka obowiązywała również w okupowanej przez nią Finlandii, która własną regulację wprowadziła w 1954 r., obecnie zaś obowiązuje nowa ustawa z 1999 r. Jedną z wcześniejszych ustaw w tym względzie jest amerykański *Freedom of Information Act* z 1966 r. oraz kilka francuskich aktów prawnych z lat 1974, 1977–1978, jak również ustawa holenderska (1978 r.–obecnie obowiązuje ustawa z 1991 r.). Kolejnymi ustawami w tym względzie były australijska i nowozelandzka (1982 r.) oraz kanadyjska (1983 r.), w Europie zaś ustawa duńska (1985 r.) i austriacka (1987 r.). W latach dziewięćdziesiątych przyjęto stosowne ustawy w kolejnych krajach europejskich (Włochy ustawa nr 241 z 1990 r. oraz dekret Prezydenta nr 352 wydany tak jak ustawa węgierska w 1992 r., następnie ustawy portugalska i belgijska z 1993 r., irlandzka 1997 r. i czeska z 1999 r.), do których w 2000 r. dołączyła Wielka Brytania i w rok później Polska. Obecnie toczą się prace nad federalną ustawą niemiecką, bowiem do tej pory obowiązują tam jedynie regulacje krajowe.

z różnymi próbami ujęcia tej problematyki<sup>4</sup>, ale jako kluczowy jej element niezmiennie wymienia się prawo dostępu do informacji zawartych w dokumentach instytucji publicznych. Wiąże się ono bezpośrednio z problematyką jakości funkcjonowania administracji publicznej, nie jest zatem przypadkowym fakt, że w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, prawo dostępu do informacji następuje bezpośrednio po deklaracji prawa do dobrej administracji (*right to good administration*)<sup>5</sup>.

Dostęp do dokumentów – a dokładniej, do informacji w nich zawartych – może mieć bardzo zróżnicowany charakter. Zasadniczo jednak prawo to oznacza, że każda osoba może zażądać dostępu do dokumentów posiadanych przez organy publiczne, które mogą go odmówić jedynie w pewnych jasno określonych przez prawo wypadkach. W doktrynie podkreśla się jednak, że prawa tego nie należy utożsamiać z obowiązkiem informowania obywatela wypełnianym w ramach realizacji określonej polityki informacyjnej przez rzeczników prasowych instytucji i ich biura. Podkreśla się również, że oznacza ono coś więcej niż tylko prawo dostępu do informacji posiadanych przez organy publiczne, a dotyczących samego zainteresowanego, które to uprawnienie należy raczej wiązać z prawem do obrony<sup>6</sup>. Tkwi ono zresztą w znacznie szerszym kontekście normatywnym, jest bowiem traktowane również jako element prawa do prywatności<sup>7</sup>, natomiast w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej potraktowane zostało jako jeden z aspektów prawa do dobrej administracji, co jeszcze lepiej uwidacznia związek tego ostatniego z problematyką dostępu do informacji publicznej<sup>8</sup>.

Na podkreślenie zasługuje również fakt, że prawo dostępu do informacji zostało umieszczone w rozdziale piątym unijnej Karty, poświę-

---

<sup>4</sup> Por. J. Söderman, *Transparency...*, § 1.

<sup>5</sup> *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, (O.J. 2000, C 364/1), art. 41 i 42. W pewnym aspekcie można byłoby ująć je jako prawo do szeroko rozumianej praworządności. Wskazuje na to chociażby szeroko konsultowana i akceptowana definicja zachowania przeciwnego wymogom dobrej administracji (*maladministration*), którą zaproponował unijny Rzecznik Praw Obywatelskich: „*Maladministration occur when public body fails to act in accordance with a rule or principle which is binding upon it.*” Por. J. Söderman, *Transparency...*, § 3.

<sup>6</sup> Por. P. Dyrberg, *Current Issues in the Debate on Public Access to Documents*, ELR 1999, nr 24, s. 158.

<sup>7</sup> Por. J. Söderman, *Transparency...*, § 4.1. Na to samo powiązanie wskazuje również fakt, że prawo to towarzyszy zawsze regulacjom dotyczącym ochrony danych osobowych.

<sup>8</sup> Podobna sytuacja ma miejsce chociażby w znowelizowanej w 1999 r. portugalskiej konstytucji, na gruncie której podstawą prawa dostępu do informacji jest „zasada otwartej administracji” zawarta w art. 268 pkt 2 portugalskiej ustawy zasadniczej.

conym prawom obywatelskim. Jest to o tyle istotne, że jednoznacznie wskazuje, iż uprawnienie to należy zasadniczo do sfery praw obywatelskich, tak jak to ujęto w art. 61 Konstytucji RP, mimo że ostatnimi czasy regulacje obowiązujące w państwach europejskich coraz częściej przyznają to prawo „każdemu”, niezależnie od tego czy posiada on obywatelstwo danego kraju, co ma też miejsce w polskiej ustawie o dostępie do informacji publicznej<sup>9</sup>. Tak czy inaczej, mówiąc o dostępie do informacji w naturalny sposób przywołuje się realia państwowe. W stosunkach międzynarodowych obowiązują bowiem nieco inne zasady, gdyż opierają się one przede wszystkim na równouprawnieniu stron, co jest charakterystyczne dla stosunków regulowanych w drodze umów – w tym wypadku umów międzynarodowych. Nic zatem dziwnego, że w odniesieniu do organów Wspólnot Europejskich zaczęto mówić o dostępie do dokumentów przez nie posiadanych wówczas, gdy Wspólnoty, przez długi okres czasu funkcjonujące wyłącznie jako twory prawa międzynarodowego, zaczęły tworzyć organizm przypominający pod pewnymi względami właśnie państwo – gdy powstała Unia Europejska. Zważywszy, że demokracja, jak czytamy w artykule 6 traktatu unijnego, stanowi fundamentalną zasadę jej funkcjonowania, a obywatele państw członkowskich uzyskali status obywateli Unii Europejskiej, problematyka dostępu do informacji zawartych w dokumentach posiadanych przez jej instytucje stała na porządku dziennym<sup>10</sup>.

Jednak powyższe uzasadnienie doktrynalne nie było jedyną przesłanką podjęcia prac nad stworzeniem warunków publicznej dostępności do informacji zawartych w dokumentach instytucji wspólnotowych. Powszechnie podkreśla się, że publiczny dostęp do dokumentów jest prostym i efektywnym sposobem zwiększenia zaufania obywateli do organów publicznych, jak również mobilizuje urzędników do lepszej pracy i ogranicza możliwość korupcji<sup>11</sup>. Przede wszystkim jednak podnoszono, że wraz z przejściem szeregu kompetencji ze szczebla państwowego na poziom Wspólnot Europejskich, obywatele Unii zostali *de facto* – wobec braku stosownych regulacji – pozbawieni w tym zakresie prawa do informacji o sprawach publicznych, którym najczęściej dysponowali na poziomie państwowym. Podkreśla się, że podważony został w ten sposób jeden z podstawowych elementów demokracji. Co więcej, jak pokazała

---

<sup>9</sup> Ustawa z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, art. 2 ust 1, Dz. U. Nr 112 z 8.10.2001 r., poz. 1198.

<sup>10</sup> Por. J. Söderman, *Transparency...*

<sup>11</sup> Por. I. Österdhal, *Openness v. Secrecy: Public Access to Documents in Sweden and the European Union*, ELR 1998, nr 23, s. 337; Por. także P. Dyrberg, op. cit., s. 158.

praktyka<sup>12</sup>, organy państw członkowskich nie chciały stosować krajowych regulacji w celu udostępniania posiadanych przez nie informacji dotyczących działań organów Wspólnot, powołując się na przepisy zawarte w aktach kierownictwa wewnętrznego tych instytucji, które skądinąd nie powinny być bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich<sup>13</sup>.

Obecnie istnieją procedury dostępu do informacji bodaj wszystkich instytucji wspólnotowych, choć ostatnio nastąpiły poważne zmiany w sferze regulacji dostępu do dokumentów najważniejszych spośród nich, tzn. Rady, Komisji i Parlamentu. Regulacja wprowadzająca te zmiany, w czasie gdy tekst niniejszy powstawał, nie zaczęła być jeszcze stosowana, a zatem trudno jest w chwili obecnej dokonać rzetelnej jej prezentacji. Jednocześnie jednak na jej kształt zasadniczy wpływ miały unormowania dotychczasowe, a zatem ich prezentacja jest niezbędna dla właściwego zrozumienia nowych unormowań, tym bardziej, że zmiany dotyczą wyłącznie trzech wyżej wspomnianych instytucji. Z tych też powodów tekst niniejszy będzie prezentował przede wszystkim proces rozwoju prawa unijnego dotyczącego dostępu do informacji, ograniczając się jednocześnie jedynie do ramowej prezentacji wspomnianej wyżej regulacji, którą w sposób szczegółowy będzie można omówić dopiero wtedy, gdy wydane zostaną stosowne akty wykonawcze.

## 2. PRACE NAD PRAWNYM MECHANIZMEM DOSTĘPU DO DOKUMENTÓW

2.1. Zagadnienie dostępu przez podmioty prywatne do informacji posiadanych przez instytucje Wspólnot Europejskich po raz pierwszy zostało poruszone w deklaracji nr 17 Aktu końcowego Traktatu o Unii Europejskiej, podpisanego w Maastricht 7.2.1992 r. Stwierdzono tam, że jawność procesu decyzyjnego wzmacnia demokratyczny charakter instytucji i zaufanie ludzi do administracji, w związku z czym rekomenduje się, by Komisja Europejska przedłożyła nie później niż w 1993 r. raport mówiący o środkach, które należy podjąć, by ulepszyć dostęp osób prywatnych do dokumentów znajdujących się w posiadaniu Komisji oraz Rady<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Por. holenderska sprawa Mattena z 1995 r.

<sup>13</sup> Por. U. Öberg, *Public Access to Documents after the Entry into Force of the Amsterdam Treaty: Much Ado About Nothing?*, „European Integration online Papers” (EIoP) 1998, T. 2, nr 8, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-008a.htm>, s. 1.

<sup>14</sup> „The Conference considers that transparency of the decision-making process strengthens the democratic nature of the institutions and the public's confidence in the

Deklaracja nr 17, jak wszystkie dokumenty tego typu, stanowiła jedynie wyraz intencji politycznej stron traktatu i nie miała żadnej doniosłości prawnej, dlatego też, aby umożliwić dostęp do dokumentów Rady i Komisji, niezbędne były stosowne działania implementacyjne. W ramach tych działań, 16.10.1992 r. w Birmingham Rada Europejska podjęła szczegółową dyskusję nad problematyką możliwego przybliżenia aktywności struktur wspólnotowych obywatelom Unii, której efektem była tzw. „Deklaracja z Birmingham – Wspólnota bliższa jej obywatelom”. W dokumencie tym Rada Europejska wystosowała pod adresem Ministrów Spraw Zagranicznych wezwanie do zasugerowania przez nich sposobów przybliżenia opinii publicznej prac instytucji wspólnotowych, w tym również umożliwienia udziału opinii publicznej w niektórych dyskusjach prowadzonych na forum Rady. Ponadto, Komisja Europejska została wezwana do sfinalizowania prac nad poszerzeniem publicznego dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu Komisji i innych instytucji Wspólnoty<sup>15</sup>. Rada Europejska powtórzyła apel z Birmingham 12.12.1992 r. na Edynburskim spotkaniu<sup>16</sup>. Ustosunkowując się do tego apelu, Komisja Europejska przyjęła 5.5.1993 r. komunikat zatytułowany „Dostęp publiczny do dokumentów instytucji europejskich”<sup>17</sup>, w którym Komisja sugerowała, by jako podstawową zasadę przyjąć publiczną dostępność dokumentów instytucji wspólnotowych, która to zasada dopiero byłaby limitowana pewnymi wyjątkami. W komunikacie tym zamieszczono również szereg podstawowych zasad i minimalnych standardów, które powinny być uwzględnione w procesie implementacji procedur umożliwiających dostęp do dokumentów. Ponadto, Komisja wezwała pozostałe instytucje wspólnotowe do współpracy w tej mierze tak, aby poprzez między-instytucjonalne porozumienie wypracować w sferze dostępu do informacji zunifikowane procedury.

Komisja, pracując nad przyjęciem tych regulacji dokonała również przeglądu ustawodawstwa krajów członkowskich oraz kilku innych, na okoliczność funkcjonowania takich zasad<sup>18</sup>. Następnym etapem tych prac otwiera kolejny komunikat Komisji z 2.6.1993 r., zatytułowany „Otwartość we Wspólnocie”<sup>19</sup>, w którym, w celu zainicjowania dyskusji

---

*administration. The Conference accordingly recommends that the Commission submit to the Council no later than 1993 a report on measures designed to improve public access to the information available to the institutions”.*

<sup>15</sup> Por. *Bulletin of the European Communities*, 10/1992, s. 9, Annex 1, *Birmingham Declaration – A Community closer to its citizens*.

<sup>16</sup> Por. *Bulletin of the European Communities*, 12/1992, s. 10, pkt I.5.

<sup>17</sup> O.J. 1993, C 156/5, *Public Access to the Institutions’ Documents*.

<sup>18</sup> Por. U. Öberg, op. cit., s. 2.

<sup>19</sup> Załącznik 2, O.J. 1993, C 166/4, *Openness in Community*.

wraz z innymi instytucjami, sformułowane zostały podstawowe zasady i wymogi mające determinować kształt procedur umożliwiających dostęp do dokumentów.

Na spotkaniu szefów państw 22.6.1993 r. w Kopenhadze, Rada Europejska wezwała Radę i Komisję do kontynuacji prac nad zapewnieniem dostępu do informacji, przy założeniu najpełniejszego możliwego dostępu do niej osób prywatnych<sup>20</sup>. W tym kontekście, Rada wraz z Komisją 6.12.1993 r. przyjęły przy obopólnym porozumieniu „Kodeks Postępowania” (*Code of Conduct*) będący wynikiem porozumienia co do zasad, na jakich miały być udostępniane informacje przez obie te instytucje, tak aby ograniczyć możliwe rozbieżności w funkcjonowaniu Rady i Komisji.

Jak podkreślił Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 30.4.1996 r. w sprawie *Królestwa Holandii przeciw Radzie Unii Europejskiej*, ów „Code of Conduct” jest wyrazem całkowicie dobrowolnej koordynacji działań Rady i Komisji, a zatem nie ma sam z siebie mocy prawnej<sup>21</sup>. Moc taką posiadają natomiast akty, które zostały wydane przez obie te instytucje w celu implementacji standardów w nim zawartych – co miało nastąpić przed 1.1.1994 r. Rada w swej decyzji z 7.12.1993 r.<sup>22</sup> wydała na podstawie art. 151 (3) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), wewnętrzne zasady proceduralne (*Rules of Procedure*). Decyzja ta przewidywała w art. 22 wydanie szczegółowej regulacji mającej na celu zapewnienie publicznego dostępu do dokumentów, których upublicznienie nie powodowałoby szkodliwych konsekwencji. Realizację tej deklaracji stanowiła decyzja Rady 93/371/WE o publicznym dostępie do jej dokumentów, wydana 20.12.1993 r.<sup>23</sup>, z mocą obowiązującą od 1.1.1994 r. Komisja Europejska wydała analogiczną decyzję na podstawie art. 162 TWE dopiero 8.2.1994 r.<sup>24</sup>

Trybunał, wypowiadając się w sprawie *Królestwa Holandii przeciw Radzie UE* stwierdził, że wyraźny trend w prawie europejskim zmierzający do progresywnej afirmacji indywidualnego prawa dostępu do informacji posiadanych przez instytucje wspólnotowe wymusił taką zmianę w zasadach rządzących wewnętrzną organizacją tych instytucji, aby umożliwić realizację zasady swobodnego dostępu do tychże<sup>25</sup>. Trybunał, ustosunkowując się do zastrzeżeń Holandii, która argumento-

---

<sup>20</sup> *Bulletin of the European Communities*, 6/1993, s. 16.

<sup>21</sup> C-58/94, § 27; [1996] ECR I-2169. Por. także I. Österdhal, op. cit., s. 346.

<sup>22</sup> Decyzja 93/662.

<sup>23</sup> O.J. 1993, L 340, s. 43-44.

<sup>24</sup> Decyzja 94/90/EWWiS, WE; O.J. 1994, L 46, s. 58. Decyzja ta zaczęła obowiązywać od 15.2.1994 r.

<sup>25</sup> C-58/94 *Holandia v. Rada* [1996] ECR I-2169, § 27.



wała, iż problematyka praw obywatelskich nie powinna być regulowana w drodze aktu kierownictwa wewnętrznego, nie podzielił tego stanowiska podkreślając, że tak długo, jak ustawodawca Wspólnot nie przyjmie ogólnych zasad gwarantujących dostęp do dokumentów posiadanych przez ich instytucje, muszą one starać się o zagwarantowanie takiego dostępu poprzez korzystanie z kompetencji do określania swej wewnętrznej organizacji, przy czym okoliczność, że stosowne regulacje wewnętrzne wywierają skutki względem osób prywatnych nie zmienia w niczym faktu, że mają one charakter aktów kierownictwa wewnętrznego<sup>26</sup>. W ten sposób Trybunał przeniósł problematykę dostępu do informacji z poziomu dyskusji nad kształtem praw obywatelskich na poziom rozważań o wymogach właściwej administracji, co spotkało się z burzliwą krytyką w doktrynie<sup>27</sup>, ale też zdeterminowało charakter dalszego rozwoju instytucjonalnych gwarancji przejrzystości działania Wspólnot Europejskich.

2.2. Niezależnie od kontrowersji, które budzi sposób w jaki uregulowany został dostęp do dokumentów Rady i Komisji, ich decyzje stanowiły pierwsze akty, na podstawie których osoby prywatne mogły uzyskać faktyczny dostęp do informacji zawartych w dokumentach posiadanych przez te organy. Jednak z oczywistych względów nie dotyczyły one pozostałych instytucji wspólnotowych. Innymi słowy, realizacja deklaracji nr 17 stanowiącej załącznik do aktu końcowego Traktatu z Maastricht, stanowiła jedynie pierwszy krok w kierunku praktycznej realizacji zasady transparentności działań podejmowanych w ramach Unii Europejskiej. Kolejny etap w tym procesie możliwy był dopiero po dwóch latach dzięki zaangażowaniu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (*European Ombudsman*).

Zgodnie z art. 195 TWE, *Ombudsman* może przeprowadzić z własnej inicjatywy specjalne dochodzenie w sprawie możliwych przejawów niewłaściwej praktyki administracyjnej w pracach instytucji wspólnotowych (*possible instances of maladministration*). W czerwcu 1996 r., *Ombudsman* rozpoczął takie dochodzenie<sup>28</sup> dotyczące dostępu do dokumentów posiadanych przez instytucje wspólnotowe inne niż Komisja i Rada<sup>29</sup>. Warto podkreślić, że była to pierwsza tego typu inicjatywa

---

<sup>26</sup> Tamże, § 36–38.

<sup>27</sup> Por. R. Davis, *The Court of Justice and the right of Public Access to Community-Held Documents*, ELR 2000, s. 306–307; U. Öberg, op. cit., s. 4–5.

<sup>28</sup> Decyzja 616/PUBAC/F/IJH.

<sup>29</sup> Były to następujące instytucje: *European Parliament, Court of Justice, Court of Auditors, European Investment Bank, Economic and Social Committee, Committee of*

podjęta na gruncie artykułu 195, która jednocześnie stanowiła realizację wcześniejszej deklaracji *Ombudsmana*, zapowiadającej działalność na rzecz możliwie pełnego urzeczywistnienia zasady transparentności instytucji unijnych, ze swym własnym urzędem na czele<sup>30</sup>.

Przyczynkiem podjęcia tego dochodzenia przez Rzecznika było wspomniane orzeczenie<sup>31</sup> oraz kolejne – w sprawie Światowego Funduszu Natury (*World Wide Fund for Nature*) przeciw Komisji<sup>32</sup>, w których stwierdzono, że wobec braku powszechnie obowiązujących regulacji wspólnotowych dotyczących dostępu do dokumentów instytucji Wspólnot, muszą one to uczynić same poprzez stosowne akty kierownictwa wewnętrznego<sup>33</sup>. Unijny Rzecznik Praw Obywatelskich zinterpretował to stwierdzenie jako zawierające deklarację podstawowego prawa obywateli Unii do uzyskania informacji<sup>34</sup>, jeżeli bowiem nie istniałoby ono, wówczas nie byłoby powodów do wskazywania w tym względzie na powinność instytucji wspólnotowych. Interpretacja ta mogła jednak budzić zasadnicze wątpliwości zważywszy, że sąd w powoływanej sprawie, mimo że podkreślał ogromną doniosłość publicznego dostępu do informacji, jednocześnie starannie unikał zajęcia stanowiska w kwestii natury takiego uprawnienia, w szczególności zaś, z jego argumentacji nie sposób wysnuć wniosku, by przychylił się do poglądu, w myśl którego wymóg otwartości działań organów publicznych stanowi jedną z ogólnych zasad wspólnych tradycji konstytucyjnej państw członkowskich, przez co zawarty jest w prawie wspólnotowym<sup>35</sup>. Jednocześnie jednak Trybunał, w ślad za orzeczeniem w sprawie *Nakajima v. Rada*<sup>36</sup>, stwierdził, że akty o charakterze wewnętrznym (*Rules of Procedure*), a zatem również decyzja 93/731 Rady, są wydawane w celu zapewnienia takiej

---

*the Regions, European Monetary Institute, Office for Harmonisation in Internal Market, European Environment Agency, European Agency for the Evaluation of Medicinal Products, European Monitoring Centre for Drugs and Drugs Addiction, European Training Foundation, European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop), European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Translation Centre for the Bodies of the European Union.*

<sup>30</sup> Por. U. Öberg, op. cit., s. 5.

<sup>31</sup> C-58/94, § 37.

<sup>32</sup> T-105/95 *World Wide Fund for Nature (WWF) v. Komisja* [1997] ECR II-313, § 54.

<sup>33</sup> „So long as the Community legislature has not adopted general rules on the right of public access to documents held by Community institutions, the institutions must (podkreślenie – A. S.) take measures as to the processing of such requests by virtue of their power of internal organization...”

<sup>34</sup> Por. J. Söderman, *Transparency...*, § 4.3.

<sup>35</sup> C-58/94, § 18, 36-40.

<sup>36</sup> C-69/89 *Nakajima v. Rada* [1991] ECR I-2555, § 75-76.

organizacji wewnętrznego funkcjonowania organów, aby odpowiadała ona wymogom dobrej administracji (*good administration*), a zatem działania z nimi niezgodne mogą być zaskarżone na podstawie art. 230 TWE (*action for annulment*)<sup>37</sup>. *Ombudsman* mógł zatem bez przeszkód uzasadnić swoje zaangażowanie na rzecz otwartości instytucji unijnych tym, że brak regulacji określających zasady dostępu do dokumentów może stanowić przejaw złej administracji (*maladministration*)<sup>38</sup>. W tej sytuacji jednak, kontroli podlegać mogło jedynie to, czy owe regulacje zostały przyjęte oraz czy były publicznie dostępne, a nie ich „jakość”.

W wyniku podjętych działań okazało się, że jedynie Urząd Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego (*Office for Harmonisation in the Internal Market*) przyjął podobną regulację. Większość spośród instytucji zadeklarowała wprawdzie zamiar wprowadzenia podobnych zasad w przyszłości, jednak też nie wszystkie z nich. Rzecznik stwierdził, że tego typu zaniedbania mogą stanowić przejaw niewłaściwej praktyki administracyjnej. Z tego też względu, zgodnie z art. 3(6) swego statutu wystosował do tych instytucji zalecenie przyjęcia przez nie do końca kwietnia 1997 r. stosownych aktów kierownictwa wewnętrznego zapewniających dostęp do tych kategorii dokumentów, które do tej pory nie są jeszcze dostępne na zasadach odrębnych i jednocześnie nie są objęte regulacjami wykluczającymi ich jawność. Rekomendacja dodatkowo wskazywała na konieczność upublicznienia tych regulacji. Wyjątkowy charakter miały jedynie rekomendacje skierowane do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Parlamentu i Instytutu Monetarnego. W związku z faktem, że *Ombudsman* może dokonywać zaleceń jedynie odnośnie kwestii administracyjnych, nie mogły one obejmować innych sfer działalności tych organów (legislacja, orzecznictwo, polityka pieniężna), zatem omawiane przedłożenie dotyczyło jedynie „dokumentów administracyjnych” (*administrative documents*) tych trzech instytucji.

Do końca kwietnia 1997 r. pięć instytucji przyjęło stosowne akty kierownictwa wewnętrznego<sup>39</sup>, na podstawie których osoby prywatne uzyskały dostęp do dokumentów posiadanych przez te instytucje, chociaż trzy spośród nich uczyniły to w drodze regulacji tymczasowych<sup>40</sup>, które w ciągu kolejnych dziewięciu miesięcy miały zostać zastąpione przez

---

<sup>37</sup> Por. U. Öberg, op. cit., s. 3–4; oraz powoływana przezeń sprawa C–137/92 P *Komisja v. BASF and Others* [1994] ECR I–2555, § 75 – 76.

<sup>38</sup> Uczynił tak w swej decyzji 616/PPUBA/F/IJH. Por. także U. Öberg, op. cit., s. 5.

<sup>39</sup> *Court of Auditors; European Centre for the Developments of Vocational Training (Cedefop); European Investment Bank; European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction; European Agency for the Valuation of Medicinal Products (EMEA).*

<sup>40</sup> *Court of Auditors; European Investment Bank, EMEA.*

regulacje ostateczne. Pozostałe instytucje poprosiły o udzielenie im dłuższego okresu na przyjęcie stosownych aktów kierownictwa wewnętrznego<sup>41</sup>. Warto też podkreślić, że Parlament Europejski objął zakresem swej regulacji wszystkie dokumenty, nie zaś jedynie dokumenty administracyjne. Podobnie Europejski Trybunał Sprawiedliwości, mimo kłopotów technicznych przy formułowaniu swych regulacji wynikających ze specyfiki jego funkcji i związanego z tym opóźnienia w przyjęciu stosownych regulacji, wyszedł z założenia, że przyjęty przezeń akt kierownictwa wewnętrznego dotyczyć będzie wszystkich kategorii dokumentów.

W odniesieniu do wskazanego w zaleceniach wymogu podania do wiadomości publicznej treści regulacji umożliwiających dostęp do dokumentów posiadanych przez instytucje wspólnotowe przyjęto różne sposoby uczynienia mu zadość. Jako podstawowe środki wymienić należy publikację w Dzienniku Urzędowym (*Official Journal*) Wspólnoty Europejskiej, we wszystkich językach Wspólnoty Europejskiej. Początkowo tylko niektóre instytucje<sup>42</sup> opublikowały swe regulacje na stronach internetowych, obecnie jednak stało się to już standardem.

Należy zaznaczyć, że większość spośród aktów kierownictwa wewnętrznego przyjętych w związku z dochodzeniem *Ombudsmana* ściśle bazowała na *Code of Practice* przyjętym przez Komisję i Radę w 1993 r. Sprzyjało to niewątpliwie ujednoczeniu obowiązujących regulacji, choć prowadziło też do powielania rozwiązań, które spotykały się z jednoznaczną krytyką jako zbyt restrykcyjne. Mimo to jednak, jak podkreślono w Raporcie *Ombudsmana* prezentującym efekty jego dochodzenia<sup>43</sup>, przyjęcie tych regulacji stanowiło poważny krok naprzód w pogłębianiu transparenacji działań Unii Europejskiej.

### 3. TRAKTAT AMSTERDAMSKI – KU WIĘKSZEJ PRZEJRZYSTOŚCI W UNII

3.1. Po przyjęciu Traktatu z Maastricht zagadnienie przejrzystości i otwartości instytucji unijnych stało się przedmiotem intensywnych

---

<sup>41</sup> Przykładowo: Parlament Europejski – 10.7.1997 r. (O.J. 1997, L 263/27); *European Monetary Institute* – 3.6.1997 r. (O.J. 1998, L 90/43.); *Economic and Social Committee* – 27.5.1997 r. (O.J. 1997, L 339/18); *Committee of the Regions* – O.J. 1997, L 351/70; *European Training Foundation* 27.10.1997 r. (O.J. 1997, C 369/10).

<sup>42</sup> *European Agency for the Evaluation of Medical Products*: <http://www.eudra.org/emea.html>; *European Agency for Safety and Health at Work*: <http://agency.osha.eu.int/other/infofreedom>; *Plant Variety Office*: <http://www.cpvo.fr>

<sup>43</sup> O.J. 1998, C 44, s. 9–14.

dyskusji jako nadzwyczaj istotny element upowszechnienia demokracji w ramach Unii. Potrzeba uczynienia procesów decyzyjnych coraz bardziej przejrzystymi była silnie akcentowana przez niektóre spośród państw członkowskich podczas negocjowania nowego traktatu. Szczególnie zdecydowanie występowały z tym postulatem kraje skandynawskie, które w ramach swych narodowych systemów prawnych miały za sobą długą tradycję instytucjonalnych gwarancji otwartości organów administracji i łatwego dostępu do dokumentów rządowych<sup>44</sup>. Również w literaturze podnoszono, że obowiązujące dotychczas zasady proceduralne zawarte w aktach kierownictwa wewnętrznego, choć ważne, są jednak tylko składnikiem prawa do informacji, którego nie można do nich zawęzić, przez co nie mogą one rekompensować tego braku<sup>45</sup>.

W trakcie prac konferencji międzyrządowych przygotowujących przyjęcie Traktatu Amsterdamskiego coraz częściej podkreślano rolę otwartości działań instytucji wspólnotowych, jako czynnika niezbędnego do tego, by obywatele Unii zrozumieli i zaakceptowali procesy integracyjne. W raporcie z prac tej konferencji (*Strategy for Europe*) podkreślono, że obywatele są uprawnieni do tego by być lepiej informowanymi o Unii i jej funkcjach, oraz że wiele spośród rządów zaproponowało, aby w traktacie zadeklarowano obywatelskie prawo dostępu do informacji<sup>46</sup>. Pomimo sprzeciwów ze strony Wielkiej Brytanii, stosowne propozycje zostały uczynione przez Szwecję, Finlandię oraz Holandię, Włochy, Irlandię i Danię<sup>47</sup>.

Znalazło to swój wyraz w Traktacie z Amsterdamu z 1997 r. Zasadnicza zmiana dokonana została już w pierwszym artykule TUE, w którym podkreślono potrzebę większej transparentności instytucji unijnych, poprzez uzupełnienie deklaracji o podejmowaniu decyzji „blisko” obywateli przez stwierdzenie, że będą one podejmowane w sposób możliwie otwarty.

Jednak główną zmianą jaką wprowadził w tej mierze Traktat Amsterdamski jest dodanie do TWE nowego artykułu – 191a<sup>48</sup>, w którym – dla obywateli Unii i innych osób, które przebywają na jej teryto-

---

<sup>44</sup> Por. *Treaty of Amsterdam. White Paper*, Dublin 1998, s. 99–100.

<sup>45</sup> Por. I. Österdhal, op. cit., s. 347.

<sup>46</sup> „(...) citizens are entitled to be better informed about the Union and how it functions. Many of us propose that the right of access to information be recognised in the Treaty as a right of the citizens of the Union. Suggestions have been made on how to improve the public access to Union's documents which should be examined by the Conference.”

<sup>47</sup> Por. U. Öberg, op. cit., s. 10.

<sup>48</sup> Po wprowadzeniu jednolitej numeracji przepisów jest to art. 255 TWE.

rium – przewidziano gwarancje szerszego dostępu do dokumentów: Parlamentu Europejskiego, Komisji i Rady. Przepis ten postrzega się jako deklarację konstytucyjnego prawa dostępu do dokumentów posiadanych przez te instytucje<sup>49</sup>, zaś jego zasadnicza część została literalnie powtórzona w Karcie praw podstawowych Unii, jako deklaracja prawa do informacji<sup>50</sup>. Ogólne zasady i granice dostępności dokumentów miały zostać określone w ciągu 2 lat od wejścia traktatu w życie, przez Radę we współpracy z Parlamentem.

3.2. Zachęcony powodzeniem swego pierwszego dochodzenia, jak również postanowieniami Traktatu Amsterdamskiego, w kwietniu 1999 r., *Ombudsman* kolejny raz podjął podobną inicjatywę<sup>51</sup>. Obejmowała ona swym zasięgiem kolejne cztery instytucje wspólnotowe<sup>52</sup>, na czele z Europolem (*European Police Office*), który jak dotąd nie przyjął regulacji pozwalających obywatelom na dostęp do posiadanych przezeń dokumentów. W odniesieniu do Europolu obowiązywała ogólna zasada niejawności jego funkcjonowania, przyjęta przez Radę 3.11.1998 r.<sup>53</sup> na podstawie artykułu 31 (1) Konwencji powołującej Europol<sup>54</sup>. Zasada ta wynika z Instrukcji Bezpieczeństwa (*Security Manual*) przewidzianej przez artykuł 6 wspomnianego dokumentu Rady i przyjętej przez kierownictwo Europolu (*Europol's Management Board*) 28.1.1999 r.

Konwencja o Europolu przyznawała osobom prywatnym w artykule 19 jedynie prawo dostępu do tych spośród danych posiadanych przez Europol, które ich dotyczą (*subject access right*). *Ombudsman* przyznał, że natura działalności Europolu wymaga, by posiadane przezeń dokumenty operacyjne pozostawały niejawne, jednak wobec obowiązujących w innych tego typu regulacjach klauzul wyłączających dostępność pewnych kategorii informacji wydaje się, że nie przeszkadza

---

<sup>49</sup> Por. J. Söderman, *The Citizen, the Administration and Community Law*, General report prepared for the 1998 FIDE Congress, Stockholm, 3–6.6.1998 r., s. 44.

<sup>50</sup> W związku z tym, że art. 42 Karty praw podstawowych jest wyłącznie powtórzeniem art. 255 TWE trudno jest zgodzić się z opinią wskazującą na potrzebę dowartościowania wysiłku, który miał być włożony w osiąganie kompromisu jakim jest treść art. 42 Karty. Por. M. Szwarz, *Zasady wglądu do dokumentów instytucji Wspólnot Europejskich*, PiP 2001, nr 11, s. 68. Doniosłość prawną tego zapisu jest w związku z tym nader znikoma, choć może on odgrywać pewną rolę na gruncie doktryny.

<sup>51</sup> Decyzja OI/1/99/IJH.

<sup>52</sup> *The Community Plant Variety Office; The European Agency for Safety and Health at Work; The European Central Bank; Europol*.

<sup>53</sup> *Council Act of 3 November 1998 adopting rules on the confidentiality of Europol information*, O.J. 1999, C 26/10.

<sup>54</sup> O.J. 1995, C 316/1.

dza to przyjęciu podobnej regulacji, która będzie dotyczyć wszystkich dokumentów nie należących do kategorii dokumentów niejawnych. W grudniu 1999 r. *Ombudsman* wydał decyzję zawierającą zalecenie przyjęcia stosownych regulacji w ciągu 3 miesięcy, co stało się jednak faktem dopiero latem 2000 r.

Pozostałe instytucje, względem których było prowadzone dochodzenie przyjęły już wcześniej stosowne regulacje, zatem w ich wypadku *Ombudsmana* interesowało nie tylko to czy stosowne regulacje zostały przyjęte, ale również ich „jakość”. Pewne zastrzeżenia przy tym zostały zgłoszone jedynie w odniesieniu do regulacji Europejskiego Banku Centralnego (ECB), który decyzję dotyczącą publicznego dostępu do dokumentów przyjął 3.11.1998 r.<sup>55</sup> Opierała się ona na zasadach, które wcześniej przyjęte zostały przez Europejski Instytut Monetarny (EMI)<sup>56</sup> w wyniku poprzedniego dochodzenia przeprowadzonego przez *Ombudsmana*.

We wstępie do tej regulacji podkreślono, że określa ona zasady dostępu jedynie w odniesieniu do dokumentów administracyjnych (*administrative documents*), tak jak to miało miejsce w odniesieniu do EMI, ze względu na specyficzny profil działalności tych instytucji. Znaczenie terminu „dokument administracyjny” zostało sprecyzowane w artkule 1.2 tej decyzji, w której stwierdzono, że jest to wszelki zapis dotyczący aktualnej organizacji i funkcjonowania ECB. *Ombudsman* w tym wypadku podjął kroki w kierunku wyjaśnienia wątpliwości, które mogły się pojawić co do dostępności protokołów podsumowujących obrady Rady Zarządzającej ECB, poświęcone polityce monetarnej<sup>57</sup>.

#### 4. ZASADY DOSTĘPU DO DOKUMENTÓW

4.1. Jak wynika z zaprezentowanego wyżej rozwoju prawa wspólnotowego, dostęp do dokumentów poszczególnych instytucji odbywa się na podstawie odrębnych regulacji o charakterze aktów kierownictwa wewnętrznego wydawanych przez poszczególne instytucje, w sposób formalny bowiem nie obowiązywały żadne zasady ogólne w tej mierze. Niemniej jednak, faktyczne oddziaływanie regulacji, które zostały na przełomie 1993 i 1994 r. przyjęte przez Radę i Komisję, jak również intensywne działania *Ombudsmana* sprawiły, że *de facto*, owe dotych-

---

<sup>55</sup> ECB/1998/12, O.J. 1999, L 110/30.

<sup>56</sup> O.J. 1998, L 90/43.

<sup>57</sup> OI/1/99/IJH

czas obowiązujące regulacje mają podobny kształt, w związku z czym, jak zauważono w raporcie przygotowanym przez Europejskiego *Ombudsmana* na kongres FIDE w 1998 r., można mówić o „wspólnotowych zasadach” (*community rules*) dostępu do informacji<sup>58</sup>. Obecnie, w związku z implementacją art. 255 TWE, owe pierwsze zasady, w odniesieniu do Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego, ulegną pewnym zmianom, jednak wciąż obowiązywać będą w odniesieniu do innych instytucji, które – głównie za sprawą interwencji *Ombudsmana* – przyjęły swoje regulacje przed rokiem 2001. Innymi słowy, ów pierwotny sposób regulacji dostępu do dokumentów nie straci od razu swej aktualności. Dodatkowo też należy wziąć pod uwagę fakt, że regulacje te stanowiły przyczynek do powstania szeregu zasad precedensowych zawartych w orzecznictwie Sądu Pierwszej Instancji, które wydaje się, że stanowić będą trwałą dorobek prawa wspólnotowego również na gruncie nowych regulacji dotyczących Rady, Komisji i Parlamentu.

4.2. Regulacje wspólnotowe inspirowane standardami zawartymi w *Code of Practice* z 1993 r. opierają się na zasadzie mówiącej, że podmioty prywatne będą miały możliwie najszerszy dostęp do dokumentów posiadanych przez instytucje wspólnotowe. Ta ogólna dyrektywa nabrała bardzo dużego znaczenia w orzecznictwie wspólnotowym. Podkreślano wielokrotnie, że zasada ta konstytuuje domniemanie przemawiające za jawnością wszystkich dokumentów, których nie można zaliczyć do którejś z kategorii stanowiących wyjątek od tej zasady, przy czym treść przepisów konstytuujących te wyjątki musi być zawsze interpretowana – zgodnie z ogólnymi zasadami wykładni – w sposób bardzo rygorystyczny, tak aby ich stosowanie *de facto* nie niweczyło owej zasady ogólnej<sup>59</sup>.

Zasady wspólnotowe przewidują dwie zasadnicze sytuacje, w których dostęp do dokumentów nie jest możliwy. Po pierwsze, organ nie może udostępnić dokumentów, których ujawnienie może stanowić zagrożenie dla porządku publicznego, narusza prywatność konkretnych osób, tajemnicę handlową lub przemysłową, interesy finansowe Wspólnoty, oraz nie może być pogodzone z poufny charakterem dokumentów, którego zażyczy sobie osoba (fizyczna lub prawna), od której pochodzi dana informacja, lub który wynika z prawa wewnętrznego państwa członkowskiego, dostarczającego taką informację.

---

<sup>58</sup> Por. J. Söderman, *The Citizen, the Administration...*, s. 41; Por. także P. Dyrberg, *op. cit.*, s. 159.

<sup>59</sup> Por. T-194/94 *John Carvel and The Guardian Newspapers v. Rada* [1995] ECR II-2765; oraz T-105/95, § 55-56; T-124/96 *Interporc v. Komisja* [1998] ECR II-231; T-188/97 *Rothmans International v. Komisja* [1999] ECR.



Informacje nie podlegają udostępnieniu ze względu na interes publiczny, jeżeli dotyczą bezpieczeństwa publicznego, wewnętrznych stosunków Wspólnoty, jej stabilności finansowej, postępowania sądowego, inspekcji i dochodzeń. W prawie precedensowym wyraźnie wskazano, że w takich przypadkach instytucja ma obowiązek odmówić dostępu do dokumentów<sup>60</sup>. Jednak w uzasadnieniu swej decyzji instytucja musi wyraźnie wskazać, że ze względu na ochronę jakiej kategorii interesu publicznego takie udostępnienie jest niemożliwe, po to, by sąd mógł zweryfikować czy rzeczywiście okoliczności uzasadniały zastosowanie owego wyjątku<sup>61</sup>.

Inny charakter ma kolejna kategoria dokumentów stanowiąca wyjątek od ogólnej zasady dostępności, która wiąże się z ochroną interesu danej instytucji przejawiającego się w poufnym charakterze jej posiedzeń. Jak wynika ze sformułowania tego przepisu, mówiącego o „możliwości odmówienia dostępu”, po stronie instytucji nie ma żadnego w tym względzie obowiązku, a jedynie dyskrecjonalna kompetencja w tym względzie. W orzecznictwie<sup>62</sup> podkreślono jednak, że – w kontekście ogólnej zasady przemawiającej za jawnością dokumentów – dyskrecjonalność ta musi być wykonywana przy wyważeniu między doniosłością interesu osoby wnioskującej o dostęp i danej instytucji<sup>63</sup>, a zatem w oparciu o zasadę proporcjonalności. W orzecznictwie wyraźnie potwierdzono też, że dostęp do dokumentów nie jest możliwy również wówczas, gdy spełniają one łącznie obydwie przesłanki pozwalające na taką odmowę<sup>64</sup>.

W kontekście omawiania wyjątków od zasady dostępności ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej – co wiąże się z kolei bezpośrednio z ochroną danych osobowych – warto zaznaczyć, że *Ombudsman* wskazywał jako zagrożenie dla transparentności instytucji unijnych zbyt nadgorliwe przestrzeganie przepisów dyrektywy 95/46/WE dotyczących ochrony danych osobowych<sup>65</sup>. Zdecydowane stanowisko *Ombudsmana* w tej kwestii jest zapewne w pewnej mierze uwarunkowane narodowościowo, bowiem w Szwecji otwartość sektora publicznego jest wyżej ceniona niż ochrona prawa do prywatności<sup>66</sup>, jednak trudno od-

---

<sup>60</sup> Por. T-194/94, § 64; T-83/96 *Gerard van der Wal v. Komisja*. [1998] ECR II-545, § 42; T-174/95 *Svenska Journalistförbundet v. Rada* [1998] II-2289, § 111.

<sup>61</sup> T-105/95, § 64.

<sup>62</sup> T-124/96, § 52; T-83/96, § 43; T-174/95, § 112.

<sup>63</sup> T-194/94, § 64-65; T-174/95, § 113.

<sup>64</sup> T-174/95, § 114.

<sup>65</sup> Dyrektywa 95/46/WE w sprawie ochrony danych osobowych, O.J. 1995, L 281/31.

<sup>66</sup> Por. I. Österdhal, op. cit., s. 337.

mówić mu zasadności. *Ombudsman* zdecydowanie wystąpił przeciwko niektórym decyzjom odmawiającym dostępu do dokumentów na tej właśnie podstawie. Podkreślał on, że celem dyrektywy 95/46/WE wskazanym w jej pierwszym artykule jest ochrona fundamentalnych praw, zaś utrzymywanie w tajemnicy przez instytucję publiczną informacji posiadanych w związku z wykonywaniem swych funkcji, do takich nie należy<sup>67</sup>. *Ombudsman* wskazywał, że dyrektywa o ochronie danych osobowych powinna być interpretowana tak, aby wzmocnić transparencję procesu decyzyjnego w Unii<sup>68</sup> a nie osłabiać ją.

W praktyce, poza wyraźnie sformułowanymi – i wyżej omówionymi – wyjątkami, wspomniana na początku ogólna zasada przemawiająca za jawnością dokumentów, doznaje dodatkowego ograniczenia. W myśl art. 2(2) *Code of Practice*, udostępniony przez daną instytucję może być jedynie dokument, który instytucja – będąca adresatem wniosku o jego udostępnienie – nie tylko posiada, ale i którego jednocześnie jest autorem. Jest to tzw. „zasada autorstwa” (*authorship rule*), która w poważny sposób komplikowała dostęp do dokumentów, zwłaszcza w kontekście utrzymującego się przez dłuższy czas braku rejestrów dokumentów<sup>69</sup>, przy pomocy których można byłoby sprawnie ustalić organ będący autorem danego tekstu. Zasadę tę przyjęły w swych regulacjach w zasadzie wszystkie instytucje wspólnotowe<sup>70</sup>, jednak od początku budziła ona wiele kontrowersji tym bardziej, że nie jest ona znana ustawodawstwom narodowym państw członkowskich. Jak jednak podkreślił to Europejski *Ombudsman* w decyzji z 24.9.1999 r., zamykającej, podjęte z własnej inicjatywy dochodzenie w sprawie dostępu do

---

<sup>67</sup> Por. stwierdzenie *Ombudsmana* w *Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament, following the draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH*: „[...] *Ombudsman* is of the view that the right to privacy with respect to the processing of personal data under the Data Protection Directive, does not require the Commission to treat as secret views or information which have been submitted to it concerning the exercise of its functions, nor the names of the persons who submitted the views or information. The *Ombudsman* therefore considers that the Commission has misunderstood its obligations under the Data Protection Directive and has thereby infringed the principle of openness. This is an instance of maladministration”.

<sup>68</sup> Por. J. Söderman, *Access to Official Document and Archives – the Democratic Aspect*, Przemówienie wygłoszone 5.4.2001 r. na Uniwersytecie w Lund, § 3.

<sup>69</sup> W przypadku Rady, rejestr taki faktycznie zaczął funkcjonować pod koniec 1999 r.

<sup>70</sup> Wyjątek stanowią tylko zasady dostępu do dokumentów Europejskiego Banku Centralnego, które nie zawierają zasady autorstwa, jednak – ze względu na specyfikę działalności ECB – dotyczą tylko tzw. dokumentów administracyjnych tej instytucji, co *de facto* wywiera te same skutki.

dokumentów Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa i Higieny Pracy (*European Agency for Safety and Health at Work*)<sup>71</sup>, ówczesny stan prawa wspólnotowego dotyczący dostępu do dokumentów pozwalał instytucjom wspólnotowym na włączenie do swych procedur podobnej zasady<sup>72</sup>. W decyzji tej podkreślono jednak równocześnie, że Sąd Pierwszej Instancji orzekł, iż mimo że formalnie nie stanowi ona wyjątku od reguły, musi być traktowana jak wyjątek, a zatem interpretowana zawężająco i stosowana bardzo rygorystycznie<sup>73</sup>. Ów właściwy sposób postrzegania tej zasady okazał się być tym bardziej ważki, że instytucje próbowały rozszerzyć jej ograniczające skutki poprzez stosowanie ich do wszystkich dokumentów, których dana instytucja nie była wyłącznym autorem. Zapobiegła temu interwencja *Ombudsmana* w decyzji z czerwca 1998 r.<sup>74</sup>

Warto w tym miejscu wskazać, że Sąd Pierwszej Instancji udaremnił próbę rozszerzającego stosowania zasady autorstwa względem dokumentów powstałych w ramach prac tzw. „komitetów komitologicznych” (*comitology committees*) obradujących w związku z pracami Komisji. Sąd stwierdził, że w rozumieniu zasad regulujących dostępność dokumentów instytucji na potrzeby ówczesnych regulacji, dokumenty stworzone przez te komitety muszą być postrzegane jako dokumenty samej Komisji, w ramach której prac obradowały<sup>75</sup>. Komitety te, których praca stanowi element procesu decyzyjnego w Unii, są zarówno liczne (ok. 300), jak również stanowią bardzo trudny do przeniknięcia system biurokratyczny, którego próby regulacji przynoszą umiarkowane efekty<sup>76</sup>, zatem podda-

<sup>71</sup> OI/1/99/IJH.

<sup>72</sup> Szerzej na temat funkcjonowania tej zasady, P. Dyrberg, op. cit., s. 168–169.

<sup>73</sup> Sprawa T-188/97, § 55: „*In this connection, the rule on authorship, howsoever described, lays down an exception to the general principle of transparency in Decision 94/90. It follows that this rule must be construed and applied strictly, so as not to frustrate the application of the general principle of transparency.*”

<sup>74</sup> Por. U. Öberg, op. cit., s. 9.

<sup>75</sup> T-188/97, §59, 61–62, „...[*comitology*] Committee cannot be regarded as being «another Community institution or body» within the meaning of the Code of Conduct adopted by Decision 94/90. Since it is also not a natural or legal person, a Member State or any other national or international body, such a committee does not belong to any of the categories of third-party authors listed in that Code. [...] refusal of access to the minutes of the numerous «comitology» committees would amount to placing a considerable restriction on the right of access to documents, [...]. Such a restriction is not compatible with the very objective of the right of access to documents. In those circumstances, it must be held that, for the purposes of the Community rules on access to documents, «comitology» committees come under the Commission itself. It is therefore the Commission which is responsible for ruling on applications for access to documents of those committees, [...]”

<sup>76</sup> Por. P. Dyrberg, op. cit., s. 167.

nie tworzonych przez nie dokumentów zasadom dostępu do informacji stanowiło istotny element wzmacniający system jawności procesów decyzyjnych wewnątrz Unii.

Warto podkreślić, że w omawianych regulacjach konsekwentnie używa się terminu „dokument”, przy czym termin ten został zdefiniowany jako „jakikolwiek tekst pisany (niezależnie od nośnika), który zawiera istniejące dane i znajduje się w posiadaniu danej instytucji”. Jest to zatem bardzo szeroka definicja obejmująca swym zasięgiem również wszelkie rejestry dokumentów. Jednak nawet tak szerokie rozumienie tego terminu nie przesądza czy możliwy jest dostęp do części tekstu, którego pewne partie mogą nie podlegać ujawnieniu w związku z zastosowaniem jednego spośród wyżej omówionych wyjątków. Zagadnienie to było poruszane w doktrynie<sup>77</sup>, gdzie argumentowano, że taki częściowy dostęp powinien być możliwy zarówno ze względu na brzmienie ogólnej zasady mówiącej o możliwie najszerszym dostępie do informacji, jak również ze względu na zasadę proporcjonalności, która kazałaby w tym wypadku stosować ograniczenia jedynie w wymiarze niezbędnym dla ochrony określonych wartości, takich jak interes publiczny. Podkreślano również, że za taką interpretacją przemawiałaby *analogia legis*, możliwa do przeprowadzenia przez odwołanie się do art. 3 dyrektywy Rady 90/313<sup>78</sup> o dostępie do informacji dotyczących środowiska naturalnego, która wyraźnie stwierdza, że jeśli spośród informacji, które nie mogą być udostępnione można wyselekcjonować te, które podlegają ujawnieniu, wówczas informacja posiadana przez organy publiczne powinna być udostępniona w sposób selektywny.

Należy zaznaczyć, że zagadnienie to zostało również podjęte przez Sąd Pierwszej Instancji, który wyraźnie potwierdził właściwość takiej interpretacji prawa wspólnotowego w sprawie *Hautala v. Rada*, gdzie sąd wskazał, że ogólną zasadą jest możliwie szeroki dostęp do dokumentów, zatem wyjątki muszą być interpretowane restrykcyjnie i w związku z tym należy przyjąć, że na gruncie decyzji 93/731 możliwy jest również częściowy dostęp do dokumentów Rady.

Argumentację tę wsparto dodatkowo odwołaniem do zasady proporcjonalności<sup>79</sup>, zaznaczono jednak, że ta sama zasada może również stanowić podstawę odmowy dostępu do przedmiotowego dokumentu,

---

<sup>77</sup> Por. J. Söderman, *The Citizen, the Administration...* oraz literatura tam powołana.

<sup>78</sup> O.J. 1990, L 158/56.

<sup>79</sup> T-14/98 *Hautala v. Rada* [1999] ECR II-2489, § 79-85, gdzie odwołując się do zasady proporcjonalności przywołano ustalenia sprawy C-222/84 *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECR 1651 § 38.

jeśli nakład pracy konieczny do spreparowania jego wersji nie zawierającej informacji niejawnych byłby niewspółmierny do interesu osoby domagającej się dostępu. Organ, do którego wystosowano wniosek o udostępnienie dokumentu musi zatem w każdym przypadku zbadać czy częściowy dostęp do dokumentów jest możliwy w świetle zakresu obowiązującego ograniczenia<sup>80</sup>.

4.3. *Code of Conduct* oraz decyzje, które w oparciu o tenże zostały wydane, przewiduje dwustopniową procedurę udostępniania dokumentów. Początkowy wniosek osoby zainteresowanej w formie pisemnej powinien być przekazany do konkretnej instytucji. Musi on być sporządzony w sposób wystarczająco precyzyjny i zawierać dane pozwalające na identyfikację dokumentu. Osoba wnioskująca musi zostać w stosownym czasie poinformowana co do tego, w jaki sposób jej prośba została rozpatrzona.

Jeśli wniosek spotkał się z odmową, wówczas konieczne jest odpowiednie uzasadnienie, które – zgodnie z ogólnymi zasadami dobrej administracji, obowiązującymi w tej mierze w prawie precedensowym Wspólnoty<sup>81</sup> – musi zawierać dane, pozwalające zainteresowanej stronie zapoznać się z wyjaśnieniem podstawy prawnej (*justification of the measures*) w sposób umożliwiający stronie ochronę jej praw. Ponadto, uzasadnienie to musi być na tyle szczegółowe, by umożliwić wymiarowi sprawiedliwości weryfikację legalności podjętej decyzji. Podkreślić dodatkowo należy, że przy rozstrzygnięciu co do wystarczającego charakteru uzasadnienia należy uwzględnić nie tylko jego tekst, ale również cały kontekst faktyczny i prawny, w którym decyzja została wydana<sup>82</sup>.

Jeśli w odpowiedzi na wniosek wydano decyzję odmowną, *Code of Conduct* przewiduje drugi etap procedury. Wnioskujący o dostęp do dokumentów może wnieść o ponowne rozpatrzenie jego prośby wystosowując tzw. wniosek potwierdzający (*confirmatory application*). Jeśli chodzi o długość terminów, które organy posiadają na ustosunkowanie się do wniosku, to można w tym względzie dostrzec pewne różnice w odniesieniu do różnych instytucji wspólnotowych. Większość spośród nich przyjęło w ślad za dotychczasowymi regulacjami Rady i Komisji termin jednego miesiąca na rozpatrzenie pierwszego wniosku, choć warto zaznaczyć, że Parlament Europejski przyjmował w tej mierze termin o połowę dłuższy. Analogiczne terminy obowiązują wnioskujących w odnie-

---

<sup>80</sup> T-14/98, § 86–87.

<sup>81</sup> C-350/88 *Delacre & Inni v. Komisja* [1990] ECR I-395; T-105/95, § 66.

<sup>82</sup> *Komisja v. Rada* [1996] C-122/94, ECR I-881 § 29.

sieniu do tzw. wniosku potwierdzającego z tym, że w przypadku Trybunału Obrachunkowego (*Court of Auditors*) i Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska (*European Environment Agency*) termin ten wynosi aż dwa miesiące.

W przypadku, gdy wniosek potwierdzający został również odrzucony, decyzja taka musi zawierać informacje o możliwości wniesienia skargi do Sądu Pierwszej Instancji na mocy art. 230 TWE lub skargi do *Ombudsmana*, na podstawie art. 195 tegoż Traktatu. Jak wynika z dochodzeń przeprowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, większość decyzji dotyczących dostępu do dokumentów wskazuje na obydwa środki odwoławcze od decyzji danej instytucji, choć w niektórych przypadkach wskazuje się jedynie *Ombudsmana*<sup>83</sup>. Podkreślić przy tym należy, że ośmioletnia praktyka obowiązywania prezentowanych regulacji dostępu do dokumentów, zarówno w odniesieniu do *Ombudsmana*, jak i do Sądu Pierwszej Instancji, zaowocowała bogatym dorobkiem tych instytucji, który poważnie przyczynił się do rozwoju prawa wspólnotowego w tej mierze.

W kontekście wymagań stawianych przed uzasadnieniami decyzji Sąd Pierwszej Instancji stwierdził, że jeżeli uzasadnienie ponownej decyzji odmownej miało taką samą treść co pierwotne, to wówczas należy sprawdzić, czy w świetle wymiany wszystkich dokumentów w ramach procedury uruchomionej przez wniosek potwierdzający, powtórne uzasadnienie było wystarczające<sup>84</sup>.

Odnotować należy również istotny dorobek Rzecznika, który dokonując zastrzeżeń, że organem właściwym do dokonywania wykładni legalnej przepisów prawa wspólnotowego jest Sąd Pierwszej Instancji i Europejski Trybunał Sprawiedliwości, stwierdził niewłaściwy sposób interpretowania przez Radę artykułu 3 (2) decyzji 93/731, która termin „powtórny wniosek” (*repeat application*) próbowała odnosić nie tylko do powtórnego wniosku w sprawie tego samego dokumentu, lecz również do wniosku tej samej osoby w sprawie innego dokumentu, co niweczyło efekt podstawowej zasady o możliwie najpełniejszym publicznym dostępie do dokumentów, oznaczało bowiem wprowadzenie *implicite* limitu w odniesieniu do dokumentów, których jedna osoba może się domagać od instytucji wspólnotowych, którego to limitu prawo nie przewiduje<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Por. J. Söderman, *The Citizen, the Administration...*, s. 44.

<sup>84</sup> T-83/96 *Gerard van der Wal v. Komisja* [1998] ECR II-545, § 63-65.

<sup>85</sup> „The term ‘repeat application’ appears naturally to refer to applications for the same document. [...] To extend the meaning of «repeat applications» so as to include applications by the same person for different documents could defeat the application of

4.3. Przedstawione powyżej regulacje dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Unii Europejskiej, ze względu na swój charakter były dość powszechnie traktowane jako prowizoryczne, co jest zrozumiałe zważywszy, że są to w istocie jedynie akty kierownictwa wewnętrznego. Tego typu regulacje stanowiły zatem nie tyle rozwiązanie określonego problemu, co raczej były przyczynkiem do dalszych działań mających w rezultacie doprowadzić do osiągnięcia jakiegoś stanu docelowego. Działania te miały różny charakter. Z jednej strony, opisane wcześniej działania *Ombudsmana* niewątpliwie uczyniły wiele na drodze do zwiększenia przejrzystości instytucji wspólnotowych, z drugiej strony, biurokracja unijna w sposób naturalny dążyła do ograniczenia tej przejrzystości. Procesy te znalazły swój wyraz w zmianach, jakie nastąpiły w regulacjach dotyczących informacji posiadanych przez Radę, przy czym miały one zastosowanie jedynie do tej instytucji.

Pierwsza spośród tych zmian stanowiła niewątpliwie wzmocnienie zasady transparentności, bowiem dotyczyła rejestru dokumentów posiadanych przez Komisję. Jak już wspomniano, instytucje wspólnotowe nie prowadziły tego typu rejestrów, co spotykało się z krytyką w doktrynie<sup>86</sup> i sprawiło, że problematyka ta stała się w końcu przedmiotem prac Rady, która jako pierwsza wystąpiła z propozycją stworzenia takiego rejestru 19.3.1998 r. na posiedzeniu poświęconym problematyce sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Rejestr ten miał być dostępny w internecie. W lipcu tegoż roku Parlament w swej rezolucji dotyczącej sprawozdania *Ombudsman* podkreślił konieczność stworzenia takich rejestrów przez wszystkie instytucje wspólnotowe<sup>87</sup>. Rejestr Rady zaczął faktycznie funkcjonować już pod koniec 1999 r.<sup>88</sup> Owym systemem rejestracji objęte zostały wszystkie dokumenty Rady, w tym dokumenty zawierające porządek jej obrad oraz obradujących w ramach prowadzonej przez nią działalności prawodawczej poszczególnych jej zespołów. Jednak w świetle kolejnych działań Rady doniosłość tej – bardzo istotnej z punktu widzenia otwartości instytucji wspólnotowych – decyzji została poważnie ograniczona.

Dotychczasowe orzecznictwo Sądu Pierwszej Instancji, a szczególnie dokonywana przezeń wykładnia art. 3(2) decyzji Rady 93/731/

---

*the general rule: Decision 93/731 does not impose any limit on the number of documents for which a citizen may apply as of right. [...] The term 'repeat applications' in Article 3 (2) does not include applications by the same person for different documents...*" (decyzja Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie skargi na Radę, 1053/25.11.96/statewatch/uk/ijh oraz 634/97/PD z 21.12.1998 r.).

<sup>86</sup> Por. np. I. Österdhal, op. cit., s. 351.

<sup>87</sup> Por. U. Öberg, op. cit., s. 15.

<sup>88</sup> Podstawę prawną jego funkcjonowania stanowi jednak późniejsza decyzja 2000/23/EC O.J. 2000, L 9/22.

WE, sprawiło, że wiele spośród decyzji odmownych zostało uchylonych. Unijna biurokracja zaczęła więc postrzegać obowiązujące ją zasady udostępniania dokumentów jako nazbyt liberalne, bowiem sprawiające jej uciążliwość. Nie dziwi zatem fakt, że podjęto działania mające na celu zmianę dotychczasowego stanu prawnego, co nastąpiło w wyniku ogłoszenia decyzji o środkach ochrony „informacji sklasyfikowanej” z 27.7.2000 r.<sup>89</sup>, będącej konsekwencją obrad Rady w Helsinkach w grudniu 1999 r. poświęconej zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi. W efekcie stworzono specjalną klasyfikację dokumentów stopniującą ich niejawną charakter i – co za tym idzie – związane z nimi obostrzenia proceduralne z utajnieniem ich treści na czele. Bezpośrednim następstwem tej decyzji było przyjęcie przez Radę 14.8.2000 r. decyzji 2000/527/WE<sup>90</sup>, która w odpowiedni sposób zmieniała decyzję 93/731/WE, na podstawie której udostępniano dotychczas dokumenty Rady, oraz wspomnianą regulację 2000/23/WE dotyczącą rejestru dokumentów.

W ten sposób, art. 1 decyzji 93/731/WE uwzględniał ograniczenie co do dokumentów, które podlegają ujawnieniu, wyłączając z tej grupy wspomniane dokumenty „sklasyfikowane”. Ponadto, w decyzji o rejestrze dokumentów wprowadzono zmianę zakazującą umieszczenia w nim jakichkolwiek wzmianek dotyczących „dokumentów sklasyfikowanych”. *De facto* oznacza to niemożność ustalenia czy dany dokument w ogóle istnieje.

W kontekście tych zmian należy postrzegać kolejną decyzję Rady 2001/320/WE, z 9.4.2001 r., przewidującą publikację określonych kategorii dokumentów przez Radę<sup>91</sup>. W efekcie, w myśl art. 3(1) tej decyzji, upublicznieniu podlegają dokumenty, których autorem nie jest ani Rada, ani Państwo Członkowskie, a które zostały już upublicznione przez ich autora. Ponadto, dotyczy to również dokumentów zawierających prowizoryczny porządek obrad Rady (*provisional agenda*) oraz dokumentów, które zostały przyjęte przez Radę z zamiarem ich opublikowania. Poza tym, na mocy drugiego ustępu tego artykułu, jeśli nie zachodzą wyłączenia przewidziane w znowelizowanej decyzji 93/731, Sekretariat Generalny Rady może opublikować prowizoryczne porządki obrad komitetów i grup roboczych obradujących w ramach działalności Rady, oraz notatki informacyjne i raporty, które nie wyrażają stanowisk po-

---

<sup>89</sup> *Decision of the Secretary-General of the Council / High Representative for Common Foreign and Security Policy of 27.7.2000 on measures for the protection of classified information applicable to the General Secretariat of the Council.*

<sup>90</sup> O.J. 2000, L 212.

<sup>91</sup> *Council Decision, of 9.4.2001 on making certain categories of Council documents available to the public (2001/320/EC).*



szczególnych delegacji. Możliwość ta nie dotyczy dokumentów opracowywanych w departamencie prawnym. Ponadto, do publicznej wiadomości, na mocy art. 4 omawianej decyzji, mają być podawane dokumenty zawierające akty legislacyjne przyjęte przez Radę w ramach procedury z art. 251 TWE oraz szereg dokumentów im towarzyszących, takich jak pisma przewodnie i dotyczące ich notatki służbowe.

Podsumowując zmiany, które zaszły w zasadach regulujących dostęp do dokumentów Rady należy wskazać, że problematyka ta, do momentu wejścia w życie regulacji stanowiącej implementację art. 255 TWE, regulowana była przez trzy decyzje: „stara” (93/731/WE), będącą implementacją *Code of Practice* i określającą zasady, na jakich odbywa się udostępnienie dokumentów „na wniosek”, ponadto decyzja o prowadzeniu rejestru dokumentów Rady (2000/23/WE) oraz decyzja regulująca problematykę publikowania przez Radę niektórych dokumentów (2001/320/WE). Jednocześnie jednak ograniczono zakres dokumentów, do których te decyzje miały zastosowanie, poprzez przyjęcie przez Radę decyzji 2000/527/WE.

4.4. Dla dalszego rozwoju instytucji prawa wspólnotowego zapewniających przejrzystość funkcjonowania Unii Europejskiej podstawowe znaczenie ma rozporządzenie nr 1049/2001 z 30.5.2001 r., stanowiące implementację art. 255 Traktatu Amsterdamskiego – chociaż podkreślić należy, że dotyczy ono tylko Rady, Komisji i Parlamentu. Jak już zaznaczono, w tekście niniejszym nie sposób omówić szczegółowo tej regulacji, nie są bowiem znane jeszcze akty wykonawcze do niej, jak również – z przyczyn oczywistych – nie istnieje orzecznictwo dotyczące tego rozporządzenia, a najprawdopodobniej będzie ono odgrywać kluczową rolę przy jego interpretowaniu. Świadczyć może o tym fakt, że jeszcze zanim regulacja ta osiągnęła swój ostateczny kształt, już pojawiły się wokół jej treści kontrowersje, poczynając od żywej krytyki *Ombudsmana*, który zarzucał projektowi restrykcyjność, jak również brak dokonania jakichkolwiek konsultacji społecznych w ramach opracowywania tekstu regulacji<sup>92</sup>.

Już teraz jednak można wskazać, że rozporządzenie to, w ślad za brzmieniem art. 255, eliminuje obowiązującą do tej pory zasadę autorstwa, choć zawiera też rozwiązanie (art. 4 (5)), na mocy którego państwa członkowskie będą mogły prosić Komisję i Radę o niekomunikowanie stronom trzecim, bez ich uprzedniej zgody, treści dokumentów, które przesłali do tych instytucji.

---

<sup>92</sup> Por. J. Söderman, *Transparency...*, § 5.

Dostęp do dokumentów powinien stać się też łatwiejszy dzięki przewidzianym w art. 11 rejestrom dokumentów, poprzez które będzie można bezpośrednio uzyskać dokumenty w formie elektronicznej bez potrzeby składania wniosku. Rejestry te muszą zacząć działać najpóźniej 3.6.2002 r. Z drugiej jednak strony, obecna regulacja w art. 4 zawiera oprócz dotychczas funkcjonujących wyjątków, również nieco enigmatyczne stwierdzenia pozwalające na nieujawnianie dokumentów, których udostępnienie mogłoby „poważnie zaszkodzić procesowi decyzyjnemu” instytucji.

Rozporządzenie to pozostawia dotychczasową, dwustopniową procedurę udostępniania dokumentów, przewidując jednocześnie szczególne zasady udostępniania „wrażliwych dokumentów” (*sensitive documents*), czyli określonych trzech kategorii dokumentów sklasyfikowanych (art. 9). Ponadto, regulacja przewiduje zasady publikowania dokumentów w Dzienniku Urzędowym. Instytucje, których dotyczy regulacja zobowiązane zostały również do rozwijania dobrej praktyki administracyjnej ułatwiającej dostęp do informacji, nad czym czuwać ma specjalny komitet powołany wspólnie w tym celu przez Radę, Komisję i Parlament. Instytucje te zostały też zobowiązane do sporządzania i publikowania rocznych raportów na temat realizacji rozporządzenia nr 1049/2001.

## 5. PODSUMOWANIE

Wydaje się, że faktyczne skutki wprowadzenia rozporządzenia nr 1049/2001 będą w dużej mierze zdeterminowane przez orzecznictwo, bowiem szereg jej zapisów pozwala na bardzo różną ich interpretację. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że regulacja ta jest bardziej restrykcyjna niż dotychczasowe zasady, które zresztą wciąż będą obowiązywać w odniesieniu do pozostałych instytucji wspólnotowych. Innymi słowy, na gruncie zasad dostępu do dokumentów istnieć będzie przez pewien czas swoisty dualizm. Z jednej strony, Parlament, Komisja i Rada będą podlegać rozporządzeniu nr 1049/2001, zaś z drugiej strony, dostęp do dokumentów innych instytucji będzie się odbywał na podstawie dotychczasowych aktów kierownictwa wewnętrznego. Jednak ów dualizm nie powinien trwać zbyt długo. Warto wskazać, że jeszcze przed rozpoczęciem prac nad regulacją, w doktrynie wyrażane były oczekiwania, że zawarte w niej zasady będą stanowiły wzorzec dla regulacji wszystkich instytucji wspólnotowych<sup>93</sup>. Oczekiwaniom takim wychodzi naprzeciw

---

<sup>93</sup> Por. U. Öberg, op. cit., s. 12.

wspólna deklaracja Parlamentu, Komisji i Rady<sup>94</sup>, nosząca tę samą datę co rozporządzenie 1049/2001, w której owe trzy instytucje zobowiązują się do podjęcia działań na rzecz ujednoczenia zasad dostępu do dokumentów w agencjach i innych – podobnych jednostkach, w myśl standardów zawartych w rozporządzeniu. Jednocześnie deklaracja ta zawiera apel do wszystkich innych instytucji wspólnotowych o to, by również one przyjęły stosowne regulacje, które odpowiadać będą standardom obowiązującym Radę, Parlament i Komisję. Wszystko to wskazuje jednoznacznie, że unijne normy regulujące dostęp do informacji publicznej będą nadal podlegać rozwojowi. Oczekiwanie takie można zresztą wyraźnie obserwować w doktrynie<sup>95</sup>, gdzie podkreśla się, że we współczesnym społeczeństwie informacyjnym, w którym tak dużą rolę odgrywa wyposażony w ogromne kompetencje sektor publiczny, nie ma miejsca na brak jego przejrzystości i otwartości.

Przyjęcie rozporządzenia implementującego art. 255 TWE zamyka zatem pewien etap kształtowania się wspólnotowych zasad dostępu do informacji, jednak nie oznacza bynajmniej końca tego rozwoju. Jest to etap ważny, bowiem ostatecznie potwierdzony został obywatelski i zarazem konstytucyjny charakter prawa do informacji, które przez pewien czas, na mocy orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Holandii przeciw Radzie, funkcjonowało wyłącznie jako pochodna prawa do dobrej administracji. Jednak owo epizodyczne pomniejszenie rangi tego uprawnienia miało również pewien pozytywny aspekt, zwróciło bowiem uwagę na pierwszorzędne znaczenie, jakie ma „jakość” funkcjonowania administracji dla stopnia faktycznej przejrzystości sektora publicznego. Problem ten, zważywszy na jakość odziedziczonej po poprzednim systemie administracji, wydaje się mieć zupełnie podstawowe znaczenie w kontekście wyzwań, które przed administracją i obywatelami stawia polska ustawa o dostępie do informacji publicznej. Pozostaje jedynie liczyć na to, że temu wyzwaniu podołamy.

---

<sup>94</sup> *Joint declaration relating to Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, O.J. 2001 L 173/5.

<sup>95</sup> Por. P. Dyrberg, op. cit., s. 170.