

Politeja

Nr 1(88/3), 2024, s. 259-272

<https://doi.org/10.12797/Politeja.21.2024.88.3.17>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Michał SZCZEGIELNIAK 

Uniwersytet Warszawski

m.szczegielniak@uw.edu.pl

PRAWO DO INFORMACJI JAKO NARZĘDZIE REALIZACJI ZASADY JAWNOŚCI PRZEZ INSTYTUCJE EUROPEJSKIE

ABSTRACT The Right to Information as a Tool for Implementing the Principle of Transparency by European Institutions

The aim of this article is to present the significance of the transparency principle implemented by the right to information for the functioning of the European community. The article consists of four parts. The first part illustrates the evolution of the approach to the transparency principle in individual treaties constituting the EU, the second one presents the connection of transparency with selected European values, the third part portrays the right to information as a tool for implementing the transparency principle, while the last part is dedicated to the pragmatics of information disclosure by selected European institutions.

Keywords: access to public information, principle of transparency in UE, right to information

Słowa kluczowe: dostęp do informacji publicznej, prawo do informacji, zasada jawności w UE

WPROWADZENIE

W czasach społeczeństwa informacyjnego jawność we współczesnej administracji stała się nie tylko wartością, ale również postulatem rozwoju zarówno współczesnych państw, jak i struktur ponadpaństwowych. Informacja stała się zasobem, który może być wykorzystywany, zgodnie z konsensualną definicją polityki, do osiągania kompromisów i wypracowywania rozstrzygnięć akceptowanych przez wszystkie strony uczestniczące w procesie decyzyjnym, ale w konfliktowym ujęciu polityki może stać się orężem do zwalczania politycznych przeciwników.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie znaczenia zasady jawności realizowanej przez prawo do informacji dla funkcjonowania europejskiej wspólnoty. Hipoteza badawcza zakłada, że wpływ zasady jawności na instytucje europejskie jest ograniczony z powodu braku wyodrębnienia jawności jako osobnej wartości, niewystarczających przepisów prawa oraz braku odpowiedniego poziomu ich realizacji.

Powyższa hipoteza zostanie zweryfikowana przez poszukiwanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- W jaki sposób zmieniało się podejście do zasady jawności w instytucjach wspólnotowych?
- Jaki jest związek zasady jawności z aksjologicznymi podstawami UE?
- W jaki sposób istniejące normy prawa do informacji pozwalają na realizację zasady jawności?

Do weryfikacji hipotezy badawczej wykorzystano metodę systemową oraz instytucjonalno-prawną. Analiza systemowa pozwoliła na ujęcie zasady jawności jako elementu mającego wpływ na kształtowanie i funkcjonowanie systemu politycznego Unii Europejskiej. Korzystając z niej, autor pragnął również pokazać związki łączące jawność z innymi wartościami europejskimi. Z kolei metoda instytucjonalno-prawna pozwoliła na zbadanie europejskich norm z zakresu prawa do informacji.

ZARYS HISTORII ROZWOJU ZASADY JAWNOŚCI NA POZIOMIE EUROPEJSKIM

Zasada jawności od początku stanowi ważny element konstytuujący europejską wspólnotę. Podpisanie przez państwa założycielskie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali miało wszak służyć zwiększeniu jawności rynku węgla i stali, co miało nie tylko zapobiec przyszłym konfliktom zbrojnym, ale również złagodzić brak zaufania istniejący pomiędzy państwami po II wojnie światowej. Co więcej, w preambule pierwszej wspólnoty europejskiej została w istotnym stopniu zaadaptowana deklaracja Schumana, co zdaniem Michała Gierycza pokazuje, że *wartości moralne – takie jak solidarność/braterstwo, pokój czy pojednanie – przedstawiane były jako fundamentalne uzasadnienie integracji*¹.

¹ M. Gierycz, *Elastyczna aksjologia Unii Europejskiej. Źródło tożsamości czy napięcie?*, „Więź” 2012, nr 1, s. 46.

Co prawda w *Traktatach Rzymskich*, stanowiących podstawę dla Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), na bazie której tworzono później Unię Europejską, przestrzeń proklamowanych wartości została zasadniczo zredukowana do wartości ekonomicznych², ale krótko po ich uwaleniu, bo już w latach 60., temat jawności administracyjnej powrócił do dyskursu prowadzonego w europejskich państwach wraz z postawieniem w wątpliwość tradycyjnego modelu administracji i uznaniem za konieczne, [wprowadzenie – przyp. M. Sz.] podstawowych zmian w myśleniu o działaniu i skuteczności administracji³. W tym czasie postępował również proces kształtowania się społeczeństwa informacyjnego, w którym na skutek rozwoju nowych technologii dostęp do wiedzy zaczął odgrywać coraz większą rolę nie tylko w życiu gospodarczym, ale i społecznym.

Jak podkreśla Katarzyna Kamińska-Moczydło, *transparentność życia politycznego zaczęła być ważkim problemem w przestrzeni Unii Europejskiej dopiero od lat dziewięćdziesiątych XX w.*⁴ Problematyce dostępu do informacji została poświęcona deklaracja nr 17 stanowiąca załącznik do Traktatu z Maastricht z 1992 r., w której zaznaczono, że *przejrzystość procesu decyzyjnego wzmacnia demokratyczny charakter instytucji i zaufanie publiczne do administracji*. Zobowiązują przy tym Komisję do podjęcia działań mających na celu poprawienie dostępności do informacji publicznych znajdujących się w posiadaniu instytucji⁵.

Komisja zrealizowała nałożony na nią obowiązek, przyjmując odpowiednią procedurę regulującą dostęp do informacji przez nią gromadzonych 8 lutego 1994 r. Stosowne uregulowania przyjęła wcześniej, bo już 20 grudnia 1993 r., Rada; natomiast Parlament Europejski wydał decyzję regulującą procedurę dostępu do informacji przez niego gromadzonych dopiero 10 czerwca 1997 r. Tym samym zasada jawności została zinstytucjonalizowana regulacjami z zakresu prawa do informacji w najważniejszych organach UE.

Przełomowe znaczenie dla realizacji zasady jawności miał jednak Traktat Amsterdamski, który nie tylko potwierdził, że Unia jest zbudowana na określonych wartościach – przede wszystkim demokracji oraz poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności – ale również wprowadzono w nim zasadę jawności dostępu do dokumentów wspólnotowych. *Odwoływał się on, w Art. 6 ust. 2, do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i określał prawo bezwarunkowego dostępu do dokumentów zarządzanych przez instytucje wspólnotowe – Parlament Europejski, Radę i Komisję*⁶. Ponadto art. 255 stanowił, że *wszyscy obywatele Unii i wszystkie osoby fizyczne lub prawne posiadające swoją statutową siedzibę w państwie*

² Tamże.

³ T. Górzyska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999, s. 25.

⁴ K. Kamińska-Moczydło, *Dostęp do informacji publicznej – w poszukiwaniu dobrych praktyk, Niemcy, Estonia i Polska*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane aspekty teorii i praktyki*, red. A. Lusińska, A. Kalinowska-Żeleźnik, Gdańsk 2014, s. 61.

⁵ Deklaracja nr 17 w sprawie dostępu do informacji. Załącznik do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

⁶ K. Kamińska-Moczydło, *Dostęp do informacji...*, s. 62.

członkowskim, mają prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Traktat nakazał Radzie opracowanie zasad ogólnych i ograniczeń (...)»⁷.

Niniejsza zasada została uszczegółowiona w Rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁸. Przedmiotowy akt ma na celu zapewnienie możliwie najszerszego dostępu do dokumentów, ustalenie zasad zapewniających możliwie najłatwiejsze jego uzyskiwanie oraz promowanie dobrych praktyk z zakresu udostępniania dokumentów znajdujących się w zbiorach Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komisji⁹.

Traktat Lizboński powtórzył w dużej mierze postanowienia Traktatu amsterdamskiego w zakresie konieczności zapewnienia jawności dostępu do dokumentów. Zostały one jednak rozszerzone o postulat jawności obrad Parlamentu Europejskiego oraz Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu ustawodawczego¹⁰. Ponadto włączył on również do prawa pierwotnego Kartę Praw Podstawowych, którą Michał Gierycz określił jako *aksjologiczny manifest integracji* uwydatniający nierozzerwalny związek, w którym pozostają podstawowe wartości oraz prawa człowieka¹¹. Zasada jawności została w niej powiązana z prawem do dobrej administracji, które oznacza, że *podstawowym prawem obywatela UE jest domaganie się od organów i instytucji UE, a także wszystkich zatrudnionych tam funkcjonariuszy, właściwego, zgodnego z prawem obywatela załatwienia sprawy*¹². Jawność dokumentów stanowi gwarancję sprawdzenia, czy organy i instytucje europejskie przestrzegają obowiązujących norm i zasad oraz czy dokładają należytej staranności przy załatwianiu określonych spraw, dbając przy tym zarówno o interes samych obywateli, jak i całej wspólnoty.

ROLA I ZNACZENIE ZASADY JAWNOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ

Zdaniem Teresy Górczyńskiej *przestrzeganie zasady jawności ma trzy cele: gwarantuje bezpieczeństwo prawne, skuteczność administracji i demokrację polityczną*¹³. Pierwszy z nich bez wątpienia odnosi się do wartości, jaką jest praworządność. Zasada jawności pozwala realizować funkcje kontroli społecznej, dzięki czemu obywatele mają

⁷ J. Itrich-Drabarek, *Legitymizacja władzy a prawo do informacji o działalności administracji publicznej w państwach i instytucjach Unii Europejskiej*, [w:] *Dostosowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2005, s. 103.

⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. U. UE L. 145/43).

⁹ Tamże, art. 1.

¹⁰ Tamże, art. 15.

¹¹ M. Gierycz, *Elastyczna aksjologia...*, s. 45.

¹² I. Malinowska, *Prawo do dobrej administracji*, [w:] *Encyklopedia administracji publicznej*, red. J. Itrich-Drabarek, Warszawa 2018, s. 158.

¹³ T. Górczyńska, *Prawo do informacji...*, s. 58.

możliwość sprawdzenia, czy podmioty decyzyjne działają na podstawie obowiązującego prawa i w granicach posiadanych kompetencji oraz czy postępują one etycznie, z poszanowaniem zasad i wartości, na których została zbudowana Unia Europejska. Stworzenie możliwości zapoznania się każdego obywatela z dokumentami rejestrującymi proces decyzyjny daje możliwość zaznajomienia się z działalnością władz i wyrobienia sobie własnej oceny na temat jej charakteru¹⁴. Ponadto, co podkreśla Jolanta Itrich-Drabarek, sama obserwacja sposobu, w jaki instytucje realizują ciążące na nich obowiązki informacyjne, może być świetnym miernikiem *przejrzystości procesów decyzyjnych*¹⁵, a także wskaźnikiem przestrzegania prawa, bo przecież *organ władzy publicznej jest prawnie zobowiązany do udostępnienia informacji, chociażby jej udostępnienie nie leżało w interesie piastunów tego organu, a wręcz groziło im utratą (...) poparcia*¹⁶. Przedmiotowa sytuacja stanowi rodzaj testu, w którym na szali postawiono z jednej strony wartość, jaką jest praworządność i realizacja uprawnień przysługujących obywatelom, natomiast z drugiej strony – lojalność wobec danej instytucji.

Drugi cel – skuteczność – jest ważnym elementem realizacji prawa każdego obywatela Unii do dobrej administracji. Zdaniem Moniki Muchy *jawność szczególnie widoczna jest jako zjawisko reformowania administracji i jej struktury, wprowadzania nowych zasad administrowania oraz demokratyzacji życia*¹⁷. Z jednej strony *brak przepływu informacji do społeczeństwa i bieżącego informowania o wszelkich planach, projektach i ich skutkach powoduje nie tylko nieufność, ale również podejrzenie o stronniczość, interesowność i nieetyczne postępowanie administracji*¹⁸. Oznacza to, że wraz ze wzrostem jawności działania instytucji rośnie poziom zaufania do nich obywateli. Natomiast z drugiej strony, *świadomość, że informacje zawarte w przygotowywanych dokumentach urzędowych mogą zostać podane do wiadomości publicznej, a więc ujawnienie ich może wpłynąć na wizerunek instytucji, powoduje wzrost jakości pracy urzędników i ich mobilizację (...)* [a także – przyp. M. Sz.] *zredukowanie ryzyka nadużyć*¹⁹. Tym samym jawność staje się narzędziem do zwalczania patologii i dysfunkcji w administracji europejskiej.

Trzeci cel dotyczy demokracji, czyli jednego z filarów, na którym opiera się Unia Europejska. Zdaniem Paula Ricoeura wspólnoty demokratyczne powinny *tworzyć i utrzymywać procedury umożliwiające otwartą dyskusję (...) i prowadzenie negocjacji. Demokracja jest przeciwieństwem przedsięwzięciem, które ma zapewnić przewagę racjonalności nad irracjonalnością w poczynaniach społeczności*²⁰. Bez posiadania stosownych informacji świadome zaangażowanie obywateli w życie publiczne nie jest możliwe. Michał Bernaczyk uważa, że *ustawodawstwa umożliwiające dostęp do informacji opierają się głównie na*

¹⁴ J. Itrich-Drabarek, *Legitymizacja...*, s. 85.

¹⁵ *Tamże*, s. 84.

¹⁶ M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 61.

¹⁷ M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 56.

¹⁸ J. Itrich-Drabarek, *Legitymizacja...*, s. 87.

¹⁹ *Tamże*, s. 86.

²⁰ W. Kostecki, *Wielostopniowa paradoksalność polityki w ujęciu Ricoeura*, [w:] *Paradoksy polityki*, red. M. Karwat, Warszawa 2007, s. 61.

wierze w sprawczą siłę opinii publicznej, której krytycyzm skłoni organy władzy publicznej co najmniej do rozważenia zmiany prowadzonej polityki, zmian legislacyjnych lub złożenia niekompetentnego piastuna z urzędu²¹. Opinia publiczna nie może jednak działać racjonalnie, nie mając pełnej wiedzy o zachodzących procesach i rolach odgrywanych w nich przez poszczególne instytucje. Zasada jawności umożliwia pozyskanie odpowiednich informacji, które przełożą się na wyrażenie określonej formy poparcia, bierności i obojętności albo wyrażenia formy aktywnego sprzeciwu. Przeświadczenie o chęci ukrycia czegoś przez organy i instytucje może prowadzić do powstania niepokojów społecznych, jak miało to miejsce chociażby podczas negocjacji umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabianymi (ACTA). Należy zgodzić się z poglądem Huberta Bielenia, który stwierdził, że masowe demonstracje, jakie przetoczyły się w 2012 r. przez Europę, w tym również Polskę, nie były wyrazem sprzeciwu *wobec samej umowy (...), ale związanej z nią praktyki prowadzenia negocjacji międzynarodowych w sposób niejawni*²².

Jolanta Itrich-Drabarek zauważa, że (...) *zasada jawności gwarantuje legitymizację władzy, (...) która dzięki możliwości udzielania informacji jest w stanie w sposób bardziej skuteczny wytłumaczyć swoje decyzje dotyczące wszystkich obywateli*²³. Henryk Domański wraz z Andrzejem Rychardem uznają, że *legitymizacja to stan, w którym podporządkowanie się regulom i instytucjom państwa wynika z wiary społeczeństwa, że są one godne tego podporządkowania*²⁴. Jak zaznacza Wojciech Kostecki *instytucje demokratyczne nie mogą uciec od powracających konfliktów i sporów o samą legitymizację swego istnienia, skoro ich działanie łączy się z narzucaniem jednemu woli, czy też rozstrzygnięć dokonywanych przez innych*²⁵. Podzielając opinię Michała Bernaczyka, który uważa, że *legitymizacja władzy zmierza (...) do wytworzenia stanu zaufania rządzonych (suwerena) wobec realnie rządzących (przedstawicieli i innego wykreowanego aparatu władzy*²⁶, należy uznać, że na organach i instytucjach unijnych ciąży obowiązek ujawniania motywów podejmowanych przez nie działań w celu budowy dla nich odpowiedniego poparcia społecznego. Realizacja zasady jawności może posłużyć do utwierdzania obywateli w przekonaniu, że organy władzy działają racjonalnie, co zwiększa akceptację dla podejmowanych przez nie decyzji.

Zasada jawności może być również wartością samą w sobie, *wszak prawo do informacji jest w UE traktowane jako jedno z podstawowych praw człowieka i obywatela*. Stanowi ona realizację wolności w zdobywaniu i upowszechnianiu pozyskanych informacji²⁷. Promowanie jawności będzie stanowiło zatem znaczące ułatwienie w realizacji informacyjnych praw jednostki.

²¹ M. Bernaczyk, *Prawo do informacji...*, s. 79.

²² H. Bielenia, *Protesty przeciwko ACTA jako reakcja społeczeństw na niejawną dyplomację*, „Studia Podlaskie”, 2013, t. 21, s. 279.

²³ J. Itrich-Drabarek, *Legitymizacja...*, s. 104.

²⁴ H. Domański, A. Rychard, *Wstęp: o naturze legitymizacji*, [w:] *Legitymizacja w Polsce. Nieustający kryzys w zmieniających się warunkach?*, red. H. Domański, A. Rychard, Warszawa 2010, s. 7.

²⁵ W. Kostecki, *Wielostopniowa paradoksalność...*, s. 61.

²⁶ M. Bernaczyk, *Prawo do informacji...*, s. 61.

²⁷ J. Itrich-Drabarek, *Legitymizacja...*, s. 84.

PRAWO DO INFORMACJI JAKO NARZĘDZIE REALIZACJI ZASADY JAWNOŚCI

Prawo do informacji, oprócz polityki informacyjnej realizowanej przez instytucje unijne oraz instytucji udostępniania informacji sektora publicznego, jest jednym z podstawowych narzędzi realizacji zasady jawności. W szerokim rozumieniu zapewnia ono dostęp do informacji publicznej, którą jest *każda informacja o sprawach publicznych wytwarzana przez instytucje publiczne lub przez pozostałe podmioty, które realizują zadania publiczne finansowane lub współfinansowane przez instytucje publiczne*²⁸.

W przeciwieństwie do polityki informacyjnej rozumianej jako *zbiór świadomych i celowych decyzji politycznych podmiotów ją realizujących, które określają cele, dzielą kompetencje, wskazują narzędzia i kanały wykorzystywane w procesie informowania i komunikacji instytucji UE z obywatelami państw członkowskich, innymi podmiotami, a także w ramach tej organizacji (...) [w celu – przyp. M. Sz.] informowania o sensie, treści i formie integracji europejskiej oraz przygotowywania przychylnego nastawienia obywateli wobec tego procesu*²⁹ ma ono charakter reaktywny, a nie proaktywny. Oznacza to, że prawo do informacji jest realizowane wtedy, gdy podmiot chcący uzyskać dostęp do danego dokumentu podejmie stosowne kroki, aby go otrzymać, co zwykle przejawia się złożeniem odpowiedniego wniosku, podczas gdy polityka informacyjna zakłada konieczność podjęcia przez instytucję określonych działań, które mają pozwolić dotrzeć z przygotowanym wcześniej przekazem do określonej grupy odbiorców.

Z kolei Piotr Sitniewski, który zarysował różnice między prawem do informacji a instytucją ponownego udostępniania informacji sektora publicznego, podkreślił, że *są to prawa bliźniacze, wyrastające z tożsamego i wspólnego prawa do wiedzy. (...) Tym, co przede wszystkim różni prawo do informacji od prawa do ponownego wykorzystywania, jest cel, jaki przyswieca ich realizacji (...) Prawo do ponownego wykorzystywania materializuje się w realizacji konkretnego pomysłu w oparciu o dane publiczne, które pozwalają na stworzenie dobra, produktu lub usługi. Natomiast prawo do informacji to fundament systemu demokratycznego, to (...) prawo Rządzonych, by pytać Rządzących, jak rządzą*³⁰. Oznacza to, że prawo do informacji ma charakter polityczny, podczas gdy prawo do ponownego wykorzystania ma głównie charakter gospodarczy i ma przysłużyć się rozwojowi europejskiego rynku.

Zakres podmiotowy omawianego prawa do informacji został określony niezwykle szeroko. Przysługuje ono nie tylko każdemu obywatelowi Unii oraz każdej osobie fizycznej czy prawnej zamieszkałej lub mającej siedzibę w jednym z państw członkowskich, ale również *wszelkim osobom fizycznym lub prawnym niezamieszkałym lub*

²⁸ I. Malinowska, J. Wasił, *Informacja publiczna*, [w:] *Encyklopedia...*, s. 78.

²⁹ M. Jas-Koziarkiewicz, *Prawne i instytucjonalne podstawy polityki informacyjnej Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2015, t. 36, nr 2, s. 31.

³⁰ P. Sitniewski, *Ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 23.

niemającym siedziby w państwie członkowskim³¹. Ponieważ nie trzeba spełniać żadnych dodatkowych kryteriów uzależniających udostępnienie dokumentu, można uznać, że prawo do informacji przysługuje w praktyce każdemu zainteresowanemu.

Zakres przedmiotowy prawa do informacji został ograniczony jedynie do dostępu do dokumentów rozumianych jako *wszelkie treści bez względu na ich nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej lub jako nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności instytucji*³². Oznacza to, że nie zawiera się w nim obowiązek zapewnienia dostępu do wiedzy europejskich urzędników. Same dokumenty możemy podzielić na dwie kategorie:

- dokumenty sporządzone przez instytucje europejskie oraz podległe im organy,
- oraz dokumenty przedłożone ww. podmiotom przez podmioty trzecie, głównie osoby fizyczne lub prawne.

Prawo do informacji nie różnicuje w żaden sposób dostępu do obu rodzajów dokumentów, choć przewiduje pewne środki ochrony dokumentów wytworzonych przez strony trzecie (konieczność konsultacji) lub przekazanych przez państwa członkowskie (wymóg uzyskania zgody danego państwa przed udostępnieniem). Co więcej, prawo do informacji obejmuje również dokumenty wewnętrzne, czyli zarówno informacje robocze prowadzące do wytworzenia ostatecznej wersji danego dokumentu i związane z jego procedowaniem³³, jak również dokumenty określające strukturę danej instytucji i obowiązujące w niej procedury. Jednakże *dostęp do dokumentu zawierającego opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji nie zostaje udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny*³⁴. Podobnie *dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny*³⁵. Warto jednak podkreślić, że oba ograniczenia nie mają charakteru absolutnego i stanowią raczej wyjątek od ogólnie przyjętych reguł. Można zatem uznać, że co do zasady prawo do informacji oznacza możliwość wglądu do całości albo części jakiegoś dokumentu lub grupy dokumentów, które zostały w jakiś sposób utrwalone bez względu na cel, w jakim zostały stworzone.

Prawo do informacji nie ma jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego. W rozporządzeniu 1049/2001 sformułowano istniejące wyjątki, które dotyczą przede

³¹ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001..., art. 2.

³² Tamże, art. 3.

³³ Por. I. Kamińska, M. Rozbicka, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008, s. 19.

³⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001..., art. 4, ust. 3.

³⁵ Tamże.

wszystkim konieczności ochrony interesu publicznego (w tym zapewnienie jego bezpieczeństwa)³⁶, prywatności osoby fizycznej i przestrzegania regulacji związanych z ochroną danych osobowych³⁷, czy też zastrzeżenie przez państwo członkowskie udzielenia stosownej zgody przed udostępnieniem dokumentu³⁸.

Procedura uzyskania dostępu do dokumentu opiera się na trybie wnioskowym i jest dość odformalizowana. Rozpoczyna ją złożenie wniosku w formie papierowej lub elektronicznej w jednym z oficjalnych języków Unii Europejskiej. Następnie w ciągu 15 dni roboczych liczonych od dnia wpłynięcia wniosku instytucja ma obowiązek udzielenia dostępu do żądanego dokumentu lub podania przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy, przy czym termin ten może być wydłużony o dodatkowe 15 dni, jeśli przemawia za tym charakter danej sprawy. Dokumenty mogą zostać udostępnione na miejscu, przekazane w formie elektronicznej lub alternatywnej (np. w postaci pisma Braille'a), zgodnie z preferencjami wnioskodawcy. Musi się on jednak liczyć z tym, że może zostać zobowiązany do poniesienia dodatkowych wydatków w przypadku wybrania określonej formy udostępnienia, np. związanych ze koniecznością skopiowania znacznej liczby stron (pow. 20) lub poniesienia kosztów przesyłki kopii dokumentów w formie papierowej. Uzyskanie darmowego dostępu jest możliwe np. przy wykorzystaniu środków teleinformatycznych. Warto również podkreślić, że obywatele mogą również korzystać z elektronicznych rejestrów pozwalających na wyszukiwanie dokumentów znajdujących się w posiadaniu europejskich instytucji.

PRAGMATYKA DOSTĘPU DO INFORMACJI W INSTYTUCJACH UNIJNYCH

Chcąc prześledzić praktykę udostępniania informacji przez instytucje unijne, warto odnieść się do publikowanych corocznie sprawozdań z realizacji prawa do informacji. Poniżej zaprezentowano informacje dotyczące rozpatrywania wniosków wstępnych, które zostały złożone do Parlamentu Europejskiego, Komisji oraz Rady.

W roku 2022 strona internetowa Publicznego Rejestru Dokumentów Parlamentu Europejskiego została odwiedzona przez 25 415 unikalnych użytkowników sieci. Jednocześnie przedmiotowa baza zwiększyła się o 3% i pod koniec ubiegłego roku zawierała 874 428 odniesień odwołujących się do 5 721 798 dokumentów³⁹. Spośród 658 wniosków o udostępnienie informacji udzielono dostępu do 633 dokumentów, ale w 66 przypadkach był to dostęp jedynie częściowy⁴⁰. Najczęstszą przyczyną odmowy był brak posiadania dokumentów przez Parlament (10 wniosków), ochrona prywatności

³⁶ Tamże, art. 4, ust. 1, pkt a.

³⁷ Tamże, pkt b.

³⁸ Tamże, art. 4, ust. 5.

³⁹ *Public Access to Documents 2022: European Parliament's Annual Report* (PE 747.530/BUR/ANN), s. 5.

⁴⁰ *Tamże*, s. 7.

(4 wnioski) oraz ochrona interesów handlowych (4 wnioski)⁴¹. Parlament Europejski zbiera również informacje dotyczące charakterystyki wnioskodawców. W 2022 r. 1/3 wniosków (33%) została złożona przez nauczycieli akademickich oraz pracowników naukowych, prawie 1/4 (23%) – przez prawników, a autorem co dziesiątego (12%) był dziennikarz⁴².

W przypadku *Komisji Europejskiej rozpatrywanie wniosków (...) o dostęp do dokumentów odbywa się w sposób zdecentralizowany w różnych dyrekcjach generalnych i służbach Komisji*⁴³. W procedowaniu wniosków w 2022 r. wykorzystywany był zarówno wewnętrzny system informatyczny GestDem, jak i nowy elektroniczny portal internetowy Electronic Access to European Commission Documents, który cechuje się większą funkcjonalnością i docelowo ma zastąpić stary system wewnętrzny. Usprawnione procedowanie wniosków sprawi, że proces *składania i rozpatrywania wniosków o dostęp do dokumentów Komisji [będzie – przyp. M. Sz.] bardziej zautomatyzowany, jaśniejszy i przejrzystszy zarówno dla obywateli, jak i dla Komisji*⁴⁴. W 2022 r. liczba wstępnych wniosków wyniosła 7 410, natomiast Komisja Europejska udzieliła ogółem 8 649 odpowiedzi, w tym 7 503 na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001⁴⁵. W przypadku 43% wniosków udzielono pełnego dostępu do dokumentów, w ponad 1/3 przypadków (35% wniosków) udzielono częściowego dostępu, a tylko co ósmemu wnioskodawcy (12%) odmówiono dostępu⁴⁶. Warto również zaznaczyć, że w 10% przypadków Komisja nie dysponowała dokumentami, o których udostępnienie proszono⁴⁷. Głównymi powodami odmowy były prywatność i integralność osoby fizycznej (47%), trwanie procesu decyzyjnego (12%) oraz ochrona interesów handlowych (11%)⁴⁸.

W 2022 r. do Rady na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 złożono 2 762 wnioski, które dotyczyły dostępu do 10 902 dokumentów⁴⁹. Spośród nich 8 064 (74%) zostało udostępnionych przez Sekretariat Generalny Rady w całości, a 955 (9%) częściowo⁵⁰. Co ciekawe, podczas rozpatrywania prawie 1/3 (30%) spośród wszystkich złożonych wniosków wstępnych podjęto decyzję o przedłużeniu terminu ich rozpatrzenia⁵¹.

⁴¹ *Tamże*, s. 9.

⁴² *Tamże*, s. 10.

⁴³ *Sprawozdanie Komisji na temat stosowania w 2022 r. rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji*, Bruksela, 13 IX 2023, s. 2.

⁴⁴ *Tamże*, s. 3.

⁴⁵ *Tamże*, s. 4.

⁴⁶ *Tamże*, s. 7.

⁴⁷ *Tamże*.

⁴⁸ *Tamże*, s. 8.

⁴⁹ *Sprawozdanie roczne Rady dotyczące dostępu do dokumentów – 2022*, Bruksela, 18 kwietnia 2023 r. (8311/23), s. 24.

⁵⁰ *Tamże*.

⁵¹ *Tamże*, s. 35.

Odmowa udostępnienia dokumentów następowała najczęściej z kilku powodów równocześnie (47%). Często powoływano się również na wyjątki związane z ochroną procesu decyzyjnego instytucji (26%), ochronę interesu publicznego w odniesieniu do stosunków międzynarodowych (17%) oraz ochronę interesu publicznego w nawiązaniu do bezpieczeństwa publicznego (7%)⁵². Najwięcej wniosków pochodziło ze środowiska akademickiego (25%), od konsultantów (11%) oraz prawników (9%)⁵³. Wnioskodawcy pochodzili głównie z Belgii (31%) – co nie powinno dziwić, bo znajdują się tam siedziby wielu instytucji współpracujących z Unią Europejską, Niemiec (12%), Francji (7%) oraz Niderlandów (5%). Potwierdza to tezę sformułowaną przez Katarzynę Kamińską-Moczydło, w myśl której (...) *obywatele i stowarzyszenia państw, które mają długi staż w strukturach europejskich, częściej ubiegają się o udostępnienie informacji. Zapewne wynika to z większej świadomości przysługujących uprawnień wśród osób mieszkających w starych państwach UE*⁵⁴.

Warto również podkreślić, że omawiane sprawozdania Parlamentu Europejskiego, Komisji oraz Rady różnią się nie tylko zakresem prezentowanych danych, ale również sposobem ich przedstawienia. Przykładowo niektóre informacje były ukazane tylko w formie graficznej, która uniemożliwiała precyzyjne odczytanie przytoczonych danych.

PODSUMOWANIE

Zasada jawności odgrywa ważną rolę w funkcjonowaniu instytucji europejskich. *Otwartość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja ma większą legitymację, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym*⁵⁵. Choć stosunek do zasady jawności ewoluował, to nie została ona dostatecznie wyodrębniana i wciąż jest postrzegana głównie jako składowy element zasady demokratycznego państwa prawa lub część koncepcji dobrej administracji. Jest zatem traktowana jako środek do realizacji określonych celów, a nie jako wartość sama w sobie.

Podjęte rozważania pozwalają jednak stwierdzić, że jest ona komplementarna względem podstawowych wartości europejskich. Jej realizacja pozwala wzmocnić procesy demokratyczne zachodzące w Unii, a nawet stanowi receptę na kryzys legitymizacji pojawiający się we Wspólnocie. Ma ona również duże znaczenie dla funkcjonowania unijnego aparatu urzędniczego, ponieważ pomaga zwiększyć jego efektywność i przeciwdziała postępowaniom mogącym naruszyć europejskie wartości.

Przyjęty przez europejskiego ustawodawcę model dostępu, ograniczający się głównie do możliwości wglądu do dokumentów, wydaje się jednak niewystarczający.

⁵² Tamże, s. 30.

⁵³ Tamże, s. 25.

⁵⁴ K. Kamińska-Moczydło, *Dostęp do informacji...*, s. 63.

⁵⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001...

Po pierwsze, wymaga on posiadania od obywateli pewnej wiedzy w zakresie istnienia określonego dokumentu. Przez to w rzeczywistości mogą z niego korzystać przede wszystkim osoby specjalizujące się w danej materii, które wiedzą, czego i gdzie szukać. Po drugie, trudno jest na podstawie dokumentów wyrobić sobie pełen obraz np. na temat zachodzących procesów decyzyjnych. Przykładowo, jeśli posiedzenie danego gremium nie było nagrywane, trudno ocenić, czy wszystkie informacje zostały zawarte w protokole. Możliwość zdobycia wiedzy u danego urzędnika z pewnością uprościłaby całą procedurę, a krótka rozmowa mogłaby sprawić, że dostęp do dokumentu nie byłby już potrzebny. Po trzecie, w sytuacji udostępnienia znacznej liczby dokumentów traktujących o określonej sprawie znalezienie odpowiednich informacji może być utrudnione i czasochłonne dla wnioskodawcy. Ostatni argument dotyczy zbierania metainformacji o wnioskach o dostępie do informacji publicznej. Zarówno Komisja, Parlament Europejski, jak i Rada publikują coroczne raporty z zakresu realizacji prawa do informacji. Różnią się one jednak strukturą i jakością prezentowanych informacji, przez co całościowa analiza procesu udostępniania dokumentów jest utrudniona.

Konkludując, postawiona we wstępie hipoteza badawcza została zweryfikowana pozytywnie. Z całą pewnością zasada jawności oddziałuje na sposób funkcjonowania instytucji europejskich. Wydaje się jednak, że jej wpływ byłby silniejszy, gdyby konieczność informowania obywateli i zapewniania jak największej transparentności była ich głównym paradygmatem działania. Z kolei obowiązujące prawo do informacji jest ograniczone głównie do zapewnienia wglądu do dokumentów. Skutkuje to tym, że obywatel chcący uzyskać stosowne informacje jest pozbawiony dostępu do wiedzy unijnych urzędników i jest zmuszony sam pozyskać potrzebną wiedzę poprzez analizę dokumentów źródłowych, które zostaną mu udostępnione.

Warto pamiętać, że *władze publiczne ponoszą odpowiedzialność, jeśli wyborcy są w stanie rozpoznać, czy władze te działają w ich interesie, a także wymierzyć stosowne sankcje, tak aby piastunowie działający w najlepszym interesie obywateli wygrywali w reelekcji, zaś przegrywali ci, którzy postępują przeciwnie*⁵⁶. Dlatego obywatele powinni mieć możliwie szeroki dostęp do informacji związanych z funkcjonowaniem parlamentu europejskiego oraz Rady, w której są oni reprezentowani przez władze państw członkowskich pochodzące z demokratycznych wyborów. Długi okres obowiązywania Rozporządzenia w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji oraz potencjalne korzyści związane ze zwiększeniem poziomu jawności stanowią w opinii autora wystarczające przesłanki do rozpoczęcia dyskusji nad wprowadzeniem stosownych zmian w celu ułatwienia dostępu do informacji publicznej obywatelom i mieszkańcom państw członkowskich Unii Europejskiej.

⁵⁶ B. Manin, A. Przeworski, S.C. Stokes, *Elections and Representations*, [w:] *Democracy, Accountability and Representation*, Oxford–Madrid–Melbourn–New York 1999, s. 40, cyt. za: M. Bernaczyk, *Prawo do informacji...*, s. 75.

BIBLIOGRAFIA

- Bernaczyk M., *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.
- Bielenia H., *Protesty przeciwko ACTA jako reakcja społeczeństw na niejawność dyplomacji*, „Studia Podlaskie” 2013, t. 21, <https://doi.org/10.15290/sp.2013.21.13>.
- Deklaracja nr 17 w sprawie dostępu do informacji. Załącznik do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.
- Domański H., Rychard A., *Wstęp: o naturze legitymizacji*, [w:] *Legitymizacja w Polsce. Nieustający kryzys w zmieniających się warunkach?*, red. H. Domański, A. Rychard, Warszawa 2010.
- Gierycz M., *Elastyczna aksjologia Unii Europejskiej. Źródło tożsamości czy napięcie?*, „Więź” 2012, nr 1.
- Górzyńska T., *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999.
- Itrich-Drabarek J., *Legitymizacja władzy a prawo do informacji o działalności administracji publicznej w państwach i instytucjach Unii Europejskiej*, [w:] *Dostosowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2005.
- Jas-Koziarkiewicz M., *Prawne i instytucjonalne podstawy polityki informacyjnej Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2015, t. 36, nr 2, <https://doi.org/10.31338/1641-2478pe.2.15.2>.
- Kamińska-Moczyło K., *Dostęp do informacji publicznej – w poszukiwaniu dobrych praktyk, Niemcy, Estonia i Polska*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane aspekty teorii i praktyki*, red. A. Lusińska, A. Kalinowska-Żeleźnik, Gdańsk 2014.
- Kamińska I., Rozbicka M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008.
- Kostecki W., *Wielostopniowa paradoksalność polityki w ujęciu Ricoeura*, [w:] *Paradoksy polityki*, red. M. Karwat, Warszawa 2007.
- Malinowska I., Wasil J., *Informacja publiczna*, [w:] *Encyklopedia administracji publicznej*, red. J. Itrich-Drabarek, Warszawa 2018.
- Malinowska I., *Prawo do dobrej administracji*, [w:] *Encyklopedia administracji publicznej*, red. J. Itrich-Drabarek, Warszawa 2018.
- Manin B., Przeworski A., Stokes S.C., *Elections and Representations*, [w:] *Democracy, Accountability and Representation*, red. B. Manin, A. Przeworski, Oxford–Madrid–Melbourne–New York 1999.
- Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002.
- Public Access to Documents 2022: European Parliament’s Annual Report* (PE 747.530/BUR/ANN).
- Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. U. UE L. 145/43).
- Sitniewski P., *Ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Sprawozdanie Komisji na temat stosowania w 2022 r. rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Bruksela, 13 IX 2023.

Sprawozdanie roczne Rady dotyczące dostępu do dokumentów – 2022, Bruksela, 18 kwietnia 2023 r. (8311/23).

Michał SZCZEGIELNIAK – administratywista i politolog, asystent w Katedrze Nauk o Państwie i Administracji Publicznej na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z administracją publiczną, dostępem do informacji publicznej, polityką senioralną oraz społeczeństwem obywatelskim.