

MATERIAŁY – PRZEGLĄDY – KOMENTARZE

DOI: 10.14746/rie.2014.8.16

ADAM JASKULSKI

Poznań

Prawo dostępu do dokumentów Unii Europejskiej i propozycja jego reformy z perspektywy praktycznej dostępności dla obywateli UE

Wprowadzenie

Unia Europejska bliższa obywatelom. To przesłanie przyświeca wielu aktywnościom instytucji UE oraz państw członkowskich, przede wszystkim od momentu wystąpienia znacznych perturbacji przy okazji ratyfikacji w państwach członkowskich Traktatu z Maastricht. Jednym z elementów wskazanej polityki jest wprowadzenie pojęcia „prawa do” w prawodawstwie Unii Europejskiej. Przyznawanie, a w praktyce potwierdzanie praw, ma na celu zwiększenie identyfikacji i akceptacji Unii Europejskiej ze strony jej obywateli. Obok tak powszechnie wykorzystywanego prawa, jak prawo do swobodnego przemieszczania się pomiędzy państwami członkowskimi oraz pobytu na ich terytoriach, obywatelom (ale w praktyce także innym podmiotom) przyznano prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej. Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, iż owa bliższosc Unii Europejskiej obywatelom, ma znajdować swoje potwierdzenie w akceptacji istnienia i działań UE, a więc prowadzić w praktyce do jej legitymizacji w oczach obywateli.

Celem niniejszego artykułu jest analiza najważniejszych uregulowań dotyczących prawa dostępu do dokumentów Unii Europejskiej oraz propozycji i stanu debaty odnoszących się do reform rozporządzenia regulującego prawo dostępu do dokumentów. Dodatkowo ocenie zostanie poddana prawidłowość zastosowanych konstrukcji prawnych w urzeczywistnianiu tego konkretnego prawa oraz możliwość wykorzystywania go przez instytucje UE, jako narzędzia legitymizowania swojej działalności. Weryfikacji zostanie poddana hipoteza badawcza zakładająca, iż możliwość dostępu do dokumentów Unii Europejskiej została zakreślona bardzo szeroko (pomimo pewnych niedoskonałości), a zakładana reforma ma wymiar przede wszystkim sporu politycznego pomiędzy instytucjami UE, a jej celem nie jest faktycznie zwiększenie dostępu obywateli do dokumentów UE, co umożliwiłoby jej większą legitymizację. Podstawowe metody badawcze zastosowane w niniejszym artykule to:

metoda normatywna i prawno-porównawcza, które to umożliwią z jednej strony analizę istniejących przepisów prawa, a z drugiej proponowanych rozwiązań reformujących system dostępu do dokumentów. Oprócz tego zostanie wykorzystana metoda decyzyjna do analizy procesu politycznego związanego z pracą nad zmianą istniejących uregulowań dostępu do dokumentów.

Ustanowienie prawa dostępu do dokumentów oraz jego podstawy prawne

Podstawy prawne odnoszące się do prawa dostępu do dokumentów zostały wprowadzone Traktatem amsterdamskim. Należy jednak zauważyć, iż regulacje dotyczyły tylko dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej. Przepisy zostały zamieszczone w części traktatu zawierającej regulacje aktów prawnych i procesu prawodawczego, tj. w artykule 255 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) (Traktat ustanawiający, 1997; Jurga-Wosik, 2012, s. 160–161). Istotnym elementem przyjętej regulacji w prawie pierwotnym było wyznaczenie dwuletniego okresu od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu, jako cezury do której Rada wraz z Parlamentem miały obowiązek przyjąć regulację prawa wtórnego odnoszącą się przede wszystkim do procedury składania wniosku i udostępnienia dokumentów oraz możliwych ograniczeń w korzystaniu z tego prawa. Jednocześnie każda z trzech instytucji została zobowiązana do wprowadzenia do swoich regulaminów zapisów odnoszących się do omawianej materii.

Po kolejnych modyfikacjach traktatów, jako efektu wejścia w życie Traktatu z Lizbony doszło do zmian w zakresie przyznanego prawa oraz umiejscowienia tych regulacji w Traktacie. Obie kwestie są ze sobą powiązane. Po pierwsze, doszło do formalnego rozszerzenia podmiotów zobowiązanych do udostępnienia dokumentów, a tym samym zakresu korzystania z tego prawa przez osoby uprawnione. Zgodnie z obecnymi przepisami prawa UE tj., art. 15 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, prawo dostępu dotyczy „dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy” (Wersje 2010). W praktyce jednak, pomimo braku takiego formalnego obowiązku, także inne instytucje, organy i jednostki organizacyjne jeszcze przed wejściem w życie Traktatu lizbońskiego także realizowały to prawo. Po drugie, zapis o prawie dostępu do dokumentów znalazł się w rozdziale dotyczącym postanowień ogólnych Traktatu. Tym samym został podkreślony zasadniczy charakter tego prawa dla całej działalności Unii Europejskiej, we wszystkich jej obszarach i poprzez wszystkie podmioty instytucjonalne w niej działające. Owo podejście związane jest z ogromnym znaczeniem szerszej zasady, jaką jest zasada otwartości, w pracach instytucji i innych organów Unii Europejskiej. Jest to związane, jak zostało już wcześniej wskazane, z wysiłkami na rzecz legitymizowania działań UE.

W niniejszym artykule, podstawową prowadzenia analizy będzie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1049/2001 regulujące prawo dostępu do dokumentów w Parlamencie, Komisji i Radzie oraz ich regulacje wewnętrzne w tym zakresie (Parlament Europejski, Rada 2001). Takie podejście jest wynikiem faktu, iż „polityki dostępu do dokumentów” i regulacje wewnętrzne pozostałych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii w praktyce wzorowane są na regulacjach odnoszących się do trzech

wymienionych powyżej instytucji. Oprócz tego podstawą prowadzonej analizy będą akty przygotowawcze związane z zainicjowaną reformą prawa dostępu do dokumentów.

Uprawnieni i sposób realizacji prawa dostępu do dokumentów UE

Krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z prawa dostępu do dokumentów UE został zakreślony bardzo szeroko. Oprócz obywateli, także każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim jest podmiotem uprawnionym do korzystania z owego prawa. Do tego, już poza ramami zapisów traktatowych owe prawo, na podstawie rozporządzenia 1049/2001 zostało rozciągnięte na podmioty pochodzące z państw trzecich, zarówno osoby fizyczne, jak i prawne (Parlament Europejski, Rada 2001).

Ze względu na współczesny obieg informacji, jej powszechną dostępność, sztuczną konstrukcją byłoby utrzymywanie bariery w dostępie do dokumentów UE dla podmiotów pochodzących z państw trzecich, w sytuacji, gdy ujawnienie jakiegokolwiek dokumentu podmiotowi uprawnionemu na podstawie prawa UE powoduje, iż w żadnym wypadku nie może on podlegać, jakimkolwiek nowym ograniczeniom dotyczącym jego upowszechniania. Tym samym niecelowe byłoby nieudostępnianie takich dokumentów podmiotom niezwiązanym z Unią Europejską, jeśli ów podmiot za pośrednictwem uprawnionego i tak taki dokument mógłby uzyskać. Natomiast z perspektywy wyłączeń stosowania owego prawa, czyli sytuacji, w której można odmówić dostępu do dokumentów UE, instytucje UE muszą chronić owe dokumenty przed każdym, niezależnie od jego miejsca pochodzenia, zamieszkania, obywatelstwa itp. Status „tajności” danego dokumentu odnosi się do wszystkich uprawnionych na podstawie Traktatu, jak i każdej innej osoby zainteresowanej określonym dokumentem.

Drugim punktem analizy zapisów rozporządzenia jest definicja pojęcia „dokumentu”, czyli „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”. Warto zwrócić uwagę, iż prawo, które podlega analizie jest w praktyce tożsame z prawem dostępu do informacji, które jest zagwarantowane chociażby w polskim prawodawstwie. W przypadku prawa UE, prawo to zostało ujęte, jako prawo dostępu do rzeczy o charakterze materialnym, jaką jest dokument. Jednakże, jak wynika z przytoczonej definicji, to pojęcie „treści”, jest kluczowe dla określenia owego prawa. To treść czy po prostu informacje, determinują czy dany dokument jest „dokumentem” w rozumieniu przepisów UE o prawie dostępu do dokumentów (Parlament Europejski, Rada 2001).

Ważną regulacją jest art. 5, który określa sposób zachowania państwa członkowskiego, w sytuacji, gdy skierowany zostanie do niego wniosek o udostępnieniu dokumentu uzyskanego od instytucji UE. Jest tu kilka możliwych rozwiązań. Zasadą jest konieczność konsultacji z instytucją przekazującą, co do postępowania z takim wnioskiem. Natomiast w przypadku, gdy nie ma wątpliwości, że dokument podlega ujawnieniu albo nie podlega ujawnieniu, państwo samodzielnie może podjąć właściwą decyzję. Ostatnią możliwością, wydaje się, że najbezpieczniejszą i najszybszą, jest przekazanie

owego wniosku do rozpoznania przez instytucję przekazującą dokument będący przedmiotem zainteresowania ze strony wnioskującego (Parlament Europejski, Rada 2001).

Podstawą udostępnienia dokumentu jest wniosek skierowany przez uprawnionego. Wniosek można złożyć pisemnie lub elektronicznie (Parlament Europejski, Rada 2001). Dodatkowo na instytucje Unii Europejskiej zostały nałożone obowiązki publikowania dokumentów w sposób bezpośredni, czyli w Internecie. Jednakże zostało to przede wszystkim nakazane w stosunku do dokumentów związanych z procesem legislacyjnym. W praktyce też, ze względu na rozwój narzędzi komunikacji elektronicznej, niekiedy można mieć problem z precyzyjnym określeniem, czy mamy do czynienia z bezpośrednią publikacją dokumentu, czy też nie (Ogonowska, 2006, s. 86–87).

Co ciekawe, w przypadku formularzy elektronicznych istnieją różnice w zakresie informacji koniecznych do wysłania wniosku w ten sposób. W przypadku zgłaszania tą drogą wniosku do Komisji Europejskiej, oprócz już wskazanych elementów należy podać sektor działalności i dokładny adres pocztowy, co w przypadku wniosku kierowanego z wykorzystaniem formularza elektronicznego do Rady UE jest fakultatywne. Co ważne złożenie wniosku nie wymaga uzasadnienia. W tym miejscu należy jednak postawić pytanie, czy wskazana powyżej praktyka KE odnośnie tzw. pól obowiązkowych, jest zgodna z przepisami prawa. Wydają się, iż nie. Rozporządzenie 1049/2001 określa, przede wszystkim konieczność skonkretyzowania przedmiotu wniosku. Kwestia adresata i identyfikacji nadawcy wynika z konstrukcji wniosku. Przywołany akt prawny nie stanowi, żadnych innych warunków, jakie powinien spełniać wniosek o udostępnienie dokumentu. Dlatego zasadną jest wątpliwość, czy możliwym jest wymaganie informacji, które nie są niezbędne do udzielenia odpowiedzi. Można przyjąć, iż taka konstrukcja formularza elektronicznego ogranicza prawo do skierowania wniosku o udostępnienie dokumentu, wprowadzając dodatkowe wymogi nieprzewidziane przepisami prawa.

Jeszcze bardziej niepokojące są dwa zapisy zamieszczone na dole formularza elektronicznego KE. Pierwszy stanowi: „Zastrzegamy sobie prawo do odmowy rozpatrzenia wniosku w przypadku podania w powyższym formularzu elektronicznym niepełnych lub nieprawidłowych danych”. Drugi natomiast: W przypadku wątpliwości dotyczących tożsamości zastrzegamy sobie prawo do zażądania przedstawienia kopii ważnego dokumentu tożsamości. Co do pierwszego należy stwierdzić, iż jest on sprzeczny z przepisem art. 6 ust. 2 rozporządzenia, który stanowi iż „Jeśli wniosek nie jest wystarczająco precyzyjny, instytucja zwraca się do wnioskodawcy o wyjaśnienie wniosku i pomaga w tym wnioskodawcy, na przykład dostarczając informacji o korzystaniu z publicznych rejestrów dokumentów” (Parlament Europejski, Rada 2001). Zgodnie z ową regulacją, instytucja do której wniosek jest kierowany, powinna podjąć wszelkie możliwe kroki, aby wyjaśnić wątpliwości rodzące się w związku ze złożeniem wniosku, w żadnym wypadku natomiast odmawiać rozpatrzenia wniosku. Jeśli nieprawidłowość nie polega na braku informacji o sposobie kontaktu z podmiotem wnioskującym (a zgodnie z konstrukcją formularza jest to niemożliwe), to w świetle przytoczonego zapisu rozporządzenia, taki zapis w formularzu KE nie ma racji bytu.

Co do drugiego z zapisów także powstaje wątpliwość, co do możliwości jego stosowania. Takiego prawa dla KE (czy dla innej instytucji) z pewnością nie przewiduje analizowany akt prawny. Jedynie na podstawie wykładni celowościowej można by

spróbować wywieść takie uprawnienie KE. Jeśli więc rozporządzenie przyznaje prawo każdej osobie fizycznej i prawnej zamieszkującej/istniejącej na kuli ziemskiej do wystąpienia z takim wnioskiem. I prawo każdego z owych uprawnionych ma dokładnie ten sam zakres, to czy jakiegokolwiek znaczenie ma tożsamość podmiotu występującego z wnioskiem? Oczywiście tożsamość nie ma znaczenia, tym samym możliwość żądania potwierdzenia tożsamości aktualnym dokumentem tożsamości jest sprzeczna z przepisami rozporządzenia. Co zostało już wyżej zasygnalizowane także w przypadku odmowy dostępu do dokumentów przynależność państwowa wnioskującego nie ma żadnego związku z odmową dostępu do dokumentów. Czynnikiem decydującym o odmowie dostępu może być tylko wyłącznie zawartość aktu.

Rozporządzenie przewiduje dwa podstawowe rodzaje wniosków. Wniosek pierwotny i wniosek potwierdzający. Wniosek pierwotny jest to pierwszy wniosek kierowany przez uprawnionego z prośbą o udostępnienie określonego dokumentu. Wniosek potwierdzający jest drugim wnioskiem kierowanym w tej samej sprawie przez ten sam podmiot, w sytuacji gdy wniosek pierwotny nie został potraktowany w ocenie uprawnionego zgodnie z jego żądaniem (Parlament Europejski, Rada 2001).

Wniosek pierwotny, zgodnie z rozporządzeniem, rozpatrywany jest niezwłocznie. Jako graniczny termin został wskazany okres 15 dni roboczych od momentu jego rejestracji. Warto zwrócić uwagę w tym przypadku na dwie interesujące kwestie. Po pierwsze, mowa jest o 15 dniach roboczych, a nie jak w przypadku prawa polskiego, co jest regułą, po prostu 15 dniach. Tym samym wszelkie święta i weekendy są wyłączone z okresu owych 15 dni. Po drugie, jako moment rozpoczęcia biegu terminu dla rozpoznania wniosku wskazano moment jego rejestracji (Parlament Europejski, Rada 2001). A więc ewentualne opóźnienia w rejestracji po stronie instytucji UE będą automatycznie powodować, iż termin do rozpoznania wniosku nie zaczyna biec. Rejestracja powinna być dokonywana niezwłocznie, jednakże w praktyce może to prowadzić do różnicowania czasu oczekiwania na odpowiedź, ze względu na określone zaniechanie po stronie instytucji, organu czy jednostki organizacyjnej UE. Jest to także odmiennosc od prawa polskiego, gdzie co do zasady jako początek biegu terminu uznaje się moment doręczenia do organu czy instytucji pisma do niej skierowanego.

Instytucja w odpowiedzi na złożony wniosek, zgodnie z przepisami rozporządzenia, może zachować się na cztery różne sposoby. Po pierwsze, może udostępnić żądany przez uprawnionego dokument. Po drugie, może odmówić prawa dostępu do dokumentu. Po trzecie, może częściowo odmówić prawa dostępu do dokumentów. Po czwarte, w zakreślonym czasie może nie podjąć żadnego działania (Parlament Europejski, Rada 2001).

W przypadku drugiego i trzeciego działania musi wskazać przesłanki stojące za odmową udzielenia dostępu do dokumentu oraz poinformować adresata o możliwości złożenia wniosku potwierdzającego. Ów wniosek musi zostać złożony w ciągu 15 dni roboczych od dnia otrzymania decyzji. Występując z wnioskiem potwierdzającym uprawniony zwraca się o ponowne zbadanie wydanej decyzji, a więc o ponowne rozpoznanie jego żądania. Adresatem wniosku potwierdzającego jest instytucja, która wydała decyzję odmowną. Nie obowiązuje tu więc zasada dewolucyjności, czyli przekazania odwołania do podmiotu nadrzędnego, nad podmiotem, który wydał zaskarżaną decyzję (Parlament Europejski, Rada 2001).

W przypadku braku odpowiedzi w określonym prawnie terminie, należy potraktować milczenie jako decyzję odmową. Dlatego podobnie, jak w dwóch powyżej przywołanych przypadkach podmiotowi kierującemu wnioskiem, przysługuje prawo do złożenia w ciągu 15 dni roboczych od upływu wskazanego terminu wniosku potwierdzającego.

Pewną niedoskonałością istniejących przepisów jest tryb kwestionowania przez uprawnionego odmowy udostępnienia dokumentów, po złożeniu przez taki podmiot wniosku potwierdzającego, który nie zostanie rozpoznany zgodnie z prośbą osoby wnioskującej.

Mianowicie rozporządzenie przewiduje dwa tryby, jednakże nie wyjaśnia czym one w rzeczywistości się różnią. Przyjmując racjonalne założenie o niskim poziomie wiedzy o tym jak działa Unia Europejska, dla osoby uprawnionej nieznaną będą konsekwencje wyboru czy to skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, czy skargi do Sądu (dawniej Sądu I instancji) (Parlament Europejski, Rada 2001). Podkreślenia wymaga istnienie zasadniczej różnicy w skuteczności tych dwóch środków ochrony prawnej i częściowym wykluczeniu się ich. W przypadku skargi do Sądu, skarżący ma możliwość uzyskania orzeczenia, które będzie wiązało instytucję wydającą decyzję odmowną. Działanie Sądu polega więc na kontroli uzasadnienia decyzji odmawiającej dostępu do dokumentów (Wasilewski, 2006, s. 11). Tym samym w przypadku wykazania braku podstaw do odmowy udostępnienia dokumentu, instytucja zostanie sądownie zobowiązana do wywiązania się z tego obowiązku.

W przypadku skargi do ERPO, w jego kompetencjach nie znajdują się instrumenty umożliwiające wyegzekwowanie jego stanowiska. Dodatkowo ERPO nie posiada statusu niezależności i niezawisłości w swoim działaniu. Jednocześnie należy wskazać, iż w przypadku skargi do Sądu obowiązuje termin zawity do wniesienia skargi, którego niedotrzymanie skutkuje odrzuceniem skargi. Podmiot wnioskujący o udostępnienie dokumentu ma 2 miesiące od momentu doręczenia decyzji odmownej na wniesienie skargi do Sądu. W rozporządzeniu brak jest zapisu, który wskazywałby na konsekwencje wniesienia skargi do ERPO, czyli w rzeczywistość niemożność wdrożenia drogi sądowej. Wynika to z faktu, iż postępowanie przed ERPO nie zakończy się w takim terminie, który umożliwiłby jeszcze dochowanie terminu wniesienia skargi do Sądu przez podmiot niezadowolony z działania ERPO.

Na koniec tej części artykułu należy poświęcić szczególną uwagę ograniczeniom w dostępie do dokumentów przewidzianych w przepisach prawa. W zasadniczej części katalog wyłączeń z możliwości korzystania z tego prawa jest dość oczywisty. Należą do niego przesłanki naruszenia „ochrony interesu publicznego w odniesieniu do: bezpieczeństwa publicznego, obrony i spraw wojskowych, stosunków międzynarodowych, finansowej, pieniężnej lub gospodarczej polityki Wspólnoty lub państwa członkowskiego; prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym dotyczącym ochrony danych osobowych”. Oprócz tego odmowa następuje w sytuacji, gdy ujawnienie dokumentu „naruszyłoby ochronę: interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej, postępowania sądowego lub opinii prawnej, celu kontroli, dochodzenia lub audytu”. Jednakże w tych trzech ostatnich przypadkach, możliwe jest ujawnienie dokumentu, jeśli przemawia za tym nadrzędny interes publiczny (Parlament Europejski, Rada 2001).

Zapisek najbardziej sensytywnym z perspektywy zapewnienia właściwej realizacji prawa dostępu do dokumentów, jest zapis art. 4 ust. 3. Mianowicie „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. 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” (Parlament Europejski, Rada 2001).

Za tymi niejasnymi przepisami kryje się w praktyce zamiar zabezpieczenia przez KE i RUE tajności prac Rady UE, a w szczególności: stanowisk państw członkowskich, opinii prawnych i innych dokumentów przygotowawczych. Niekiedy decyzje podejmowane oficjalnie, jako przyjmowane stanowiska w procesie legislacyjnym, mogą nie być zgodne z owymi dokumentami, czego wyjaśnienie niekiedy mogłoby stanowić poważny problem polityczny czy prawny. Podejście Trybunału ważne w tej kwestii zostanie zarysowane w dalszej części artykułu w kontekście proponowanych reform.

Propozycja reformy prawa dostępu do dokumentów oraz stan debaty nad wnioskiem Komisji Europejskiej

W 2008 roku Komisja Europejska przedstawiła wniosek legislacyjny odnoszący się do zmiany istniejącego rozporządzenia. Jednocześnie, jak zostało już podniesione, w 2009 roku mieliśmy do czynienia z rewizją traktatów założycielskich, co prowadziło do rozszerzenia zakresu prawa dostępu do dokumentów. Wniosek Komisji poprzedzony był rezolucją PE, który wezwał KE do rozszerzenia obecnie istniejących zapisów prawnych i przyznania między innymi: pełnego dostępu do dokumentów przygotowawczych związanych ze stanowieniem aktów prawnych, ustanowienie zasad opatrywania dokumentów klauzulą tajności oraz kontroli parlamentarnej nad stosowaniem owych zasad, wprowadzenia obowiązku uzasadnienia przez państwa członkowskie odmowy udostępnienia dokumentu pochodzącego od nich oraz utworzenia wspólnego rejestru dokumentów dla instytucji UE, (Komisja Europejska, 2008). Dodatkowo zaistniała konieczność uzgodnienia przepisów rozporządzenia z zapisami rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 wprowadzającego w życie konwencję z Aarhus dotyczącą udostępnienia informacji o środowisku naturalnym.

Wniosek przedstawiony przez KE spotkał się z bardzo powściągliwym przyjęciem w PE. W ocenie PE wniosek w praktyce nie tylko nie rozszerzał zgodnie z sugestiami PE prawa dostępu do dokumentów a wręcz ograniczał istniejące już regulacje. Efektem braku zgody na poziomie politycznym pomiędzy PE, Radą i Komisją Europejską było przeciąganie głosowania w PE w pierwszym czytaniu nad projektem i ostatecznie przyjęcia rezolucji, w której PE wskazywał zmiany konieczne w jego ocenie. Jednakże nie była to formalnie rezolucja legislacyjna. PE wręcz oczekiwał nowego wniosku Komisji

Europejskiej w związku ze swoimi uwagami do zaprezentowanego projektu oraz potrzebą dostosowania proponowanych regulacji do postanowień Traktatu z Lizbony.

Reakcją Komisji był nowy wniosek legislacyjny, który został połączony z wnioskiem poprzednim w pracach parlamentarnych (Komisja Europejska, 2011). Jednakże nie spotkał się on z akceptacją ze strony PE, gdyż w jego ocenie nie realizował celów wskazanych we wcześniejszej rezolucji PE (Parlament Europejski, 2013).

Ostatecznie PE postanowił podjąć rezolucję legislacyjną w zasadniczy sposób zmieniając wniosek legislacyjny Komisji pomimo braku porozumienia z Radą UE i przy świadomości ogromnych problemów pomiędzy państwami członkowskimi do wypracowania wspólnego stanowiska względem propozycji PE i KE (Parlament Europejski, 2011).

Obecnie prace zostały zastopowane przed pierwszym czytaniem w Radzie UE. Na obecnym etapie brak jest jednak jakichkolwiek przesłanek wskazujących na bliskie zakończenie prac nad rewizją istniejącego rozporządzenia w sprawie publicznego dostępu do dokumentów UE. W Radzie ścierają się grupy państw, które popierają wniosek Komisji, a niekiedy wręcz chcą jego zaostrenia z państwami, które wtórują stanowisku PE i naciskają na jak największą przejrzystość i otwartość prac Unii Europejskiej.

W ocenie PE, to KE ponosi w znacznym stopniu odpowiedzialność za istniejący impas w pracach nad nowymi regulacjami. Powołuje się ona na brak porozumienia w Radzie, pomiędzy państwami członkowskimi i wymóg jednomyślności, jako argument uniemożliwiający Komisji ewentualną zmianę propozycji wyjściowej (Parlament Europejski, 2013). Można to traktować jako zagranie polityczne ze strony PE, gdyż uzyskanie propozycji wyjściowej z KE zgodnej z preferencjami PE po prostu ułatwiłoby ewentualne negocjacje PE z Radą. Jednocześnie, PE ma rację uznając, iż argument braku zgody w Radzie jest używany przez KE w celu utrzymania swojej pozycji wyjściowej, która jak już zaznaczono ma charakter regresywny w stosunku do istniejących przepisów.

Jedną z kontrowersji pojawiającą się w kontekście zmian proponowanych przez PE jest wyjście poza zakres podstawy prawnej przewidzianej właściwym przepisem Traktatu (Parlament Europejski, 2009). Dotyczyło to bez wątpienia dawnej podstawy prawnej, ale wydaje się, iż także obecnie proponowane zmiany wychodzą poza zakres regulacji art. 15 TFUE. Dla PE debata nad nowymi przepisami, jest okazją do „złatwienia” kilku innych spraw we wzajemnych stosunkach z Komisją i Radą (dostęp przy umowach, kontrola PE nad przesłankami stosowania wyjątków od zasady publicznego dostępu do dokumentów). Mamy tu więc do czynienia z zarzutem naruszenia prawa materialnego, czyli niezgodności proponowanych regulacji z podstawą prawną.

Oprócz tego Komisja podniosła także zarzut o charakterze formalnym, czyli wyjście przez legislatora poza zakres wniosku prawodawczego przedstawionego przez Komisję, co także w ocenie KE jest niedopuszczalne (Parlament Europejski, 2009).

Zasadniczą zmianą przewidzianą w stanowisku przyjętym przez PE, jest zapis, iż porozumienia międzynarodowe zawierane przez Unię z państwami trzecimi oraz organizacjami międzynarodowymi dotyczące wymiany informacji poufnych, w żaden sposób nie mogą ograniczać prawa dostępu Parlamentu do tych informacji poufnych (Parlament Europejski, 2011).

Ciekawym i problematycznym zapisem z perspektywy niektórych instytucji, a jednocześnie bardzo przyjaznym z perspektywy podmiotów uprawnionych jest zapis za-

proponowany przez PE, w którym instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE mają obowiązek rejestrować w prowadzonym przez siebie rejestrze dokumenty niejawnie (Parlament Europejski, 2011). Dla podmiotów podejmujących decyzję działanie w sposób niejawnny jest najczęściej najbardziej pożądanym rozwiązaniem. Konieczność podejmowania decyzji w sposób transparentny i otwarty jest wymogiem demokratycznego państwa prawa. Jednakże podmioty decyzyjne zawsze miały możliwość ochrony określonych informacji czy dokumentów, nadając im różnego rodzaju klauzule niejawności. Obywatel czy często stowarzyszenia reprezentujące obywateli mieli utrudniony dostęp do newralgicznych elementów procesu decyzyjnego i politycznego, gdyż nie mieli nawet świadomości istnienia pewnych dokumentów/informacji.

Natomiast zapis wprowadzony na obecnym etapie legislacyjnym przez PE informuje każdą osobę o wszelkich niejawnych dokumentach znajdujących się w posiadaniu instytucji. Tym samym otwiera niebezpieczną drogę do prób ujawnienia tych dokumentów przez obywateli i innych uprawnionych. Wynika to z faktu, iż sądy UE mogą nie zgodzić się z klauzulą niejawności nadaną danemu dokumentowi, tym samym z perspektywy instytucji, mogą zostać ujawnione niekorzystne informacje.

PE wprowadza także, obowiązek w stosunku do państw członkowskich, które to mają zapewnić stosowanie przepisów przygotowywanego rozporządzenia w wypadku rozpatrywania wniosków o udostępnienie dokumentów UE. Jest to wyraźnie rozszerzenie wcześniejszej propozycji KE, jednakże można doszukiwać się jego źródeł w wyroku Trybunału Sprawiedliwości (Trybunał Sprawiedliwości, 2007), gdzie Trybunał uznał, iż państwo członkowskie może nie wyrazić zgody na ujawnienie dokumentu – pochodzącego od niego – przez instytucję, do której wniosek został skierowany, tylko powołując się na przesłanki odmowy wynikające z prawa UE. Zapis przyjęty przez PE wychodzi jednak poza orzeczenie ETS w zakresie swojej regulacji.

Parlament zastrzyżł także przepisy dotyczące możliwości odmowy udostępnienia dokumentów wewnętrznych służących w procesie podejmowania decyzji. Propozycja Komisji miała bardzo ogólną i szeroką przesłankę wyłączenia jawności takich dokumentów. Parlament wprowadził zapis o możliwości wyłączenia jawności dokumentów „z uwagi na ich treść i obiektywne okoliczności wyraźnie i poważnie naruszyłyby proces podejmowania decyzji” (Parlament Europejski, 2011).

Rewolucją w stosunku do istniejącego stanu prawnego oraz wniosku PE jest likwidacja możliwości utrzymywania tajności dokumentów wewnętrznych po zakończeniu procesu decyzyjnego. Do tej pory instytucje UE miały możliwość zachowania niejawności dokumentów wewnętrznych z etapu obrad i konsultacji w danej instytucji, „jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję” (Parlament Europejski, Rada 2001). Komisja w swoim wniosku nadal w zasadniczym stopniu utrzymywała dotychczasową konstrukcję prawną (Komisja Europejska, 2008).

Parlament Europejski doprecyzował także pojęcie interesu publicznego, który ma powodować, iż nie będzie możliwości odmowy udostępnienia dokumentów. Przede wszystkim wskazał na kilka przesłanek związanych z merytoryczną treścią aktu, które decydują automatycznie o wystąpieniu interesu publicznego w ujawnieniu danego dokumentu. Należą do nich: „ochrony praw podstawowych i praworządności, należytego zarządzania funduszami publicznymi lub prawa do życia w zdrowym otocze-

niu, w tym również w aspekcie emisji do środowiska naturalnego” (Parlament Europejski, 2011).

Oprócz tego PE, odnosząc się do wyroków ETS w sprawie publicznego dostępu do dokumentów, wprowadził bardzo kazuistyczny przepis umożliwiający zgodną z prawem odmowę udostępnienia dokumentów. Jak stanowi przepis zaproponowany przez PE: „Instytucja, organ lub jednostka organizacyjna powołująca się na jeden z wyjątków musi dokonać obiektywnej i indywidualnej oceny oraz wykazać, że zagrożenie chronionego interesu jest przewidywalne, a nie tylko hipotetyczne, oraz musi określić, w jaki sposób dostęp do danego dokumentu może konkretnie i skutecznie naruszyć chroniony interes” (Parlament Europejski, 2011).

Przepisem bardzo trudnym do zaakceptowania przez wiele państw członkowskich, a tym samym decydującym o dynamice decyzyjnej w Radzie UE, jest wyraźne zaznaczenie, iż w żadnym wypadku dokumenty przekazane przez państwa członkowskie i będące podstawą wydania aktu ustawodawczego, delegowanego i wykonawczego o zasięgu ogólnym, nie mogą zostać objęte klauzulą niejawności (Parlament Europejski, 2011).

Jeśli chodzi o przepisy proceduralne, to warto zwrócić uwagę na wydłużenie terminu do rozpoznania wniosku potwierdzającego zaproponowane przez KE z 15 do 30 dni roboczych. Jednakże PE w swoim stanowisku uchwalonym w 1 czytaniu postanowił utrzymać dotychczasowe *status quo*. Dodatkowo PE doprecyzował, iż przedłużenia terminu do rozpoznania wniosku pierwotnego albo potwierdzającego instytucja może dokonać tylko i wyłącznie raz (Parlament Europejski, 2011).

Podsumowanie

Prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE zostało bardzo szeroko zagwarantowane przez przepisy prawa pierwotnego, jak i rozporządzenie w sposób bezpośredni regulujące ową problematykę. Zbudowana została stosunkowo prosta procedura wnioskowania o dostęp połączona z obowiązkiem stworzenia rejestrów dokumentów przez poszczególne instytucje. Jednakże jak wykazano istnieją pewne niedoskonałości systemu, które dla osób nieobeznanych z systemem prawa UE, mogą utrudniać realizację przyznanego prawa.

Na obecnym etapie trudno określić możliwy termin zakończenia sporu, co do kształtu nowych regulacji dotyczących dostępu do dokumentów UE. Należy zwrócić uwagę, na wielość konfliktów występujących wewnątrz niektórych instytucji oraz pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w proces legislacyjny oraz bardzo ekstensywne podejście PE w pracach nad proponowanym aktem, co wiąże się z włączaniem w zakres materii prawnej kwestii pobocznych, ale niezwiązanych z głównymi założeniami propozycji KE. Wydaje się, iż dla Parlamentu Europejskiego batalia o prawo obywateli, jest w rzeczywistości okazją do uzyskania jak najszerszego dostępu do dokumentów KE i Rady, a w szczególności tych przekazywanych przez państwa członkowskie. Natomiast idea przybliżania UE obywatelom została przesunięta w tym sporze na dalszy plan.

Tym samym hipoteza badawcza postawiona we wstępie została pozytywnie zweryfikowana.

Dodatkowo należy zauważyć, iż prawo dostępu do dokumentów Unii Europejskiej poprzez skierowanie wniosku o udostępnienie, tylko w niewielkim stopniu jest wykorzystywane przez obywateli Unii Europejskiej. Znacznie częściej korzystają z niego podmioty gospodarcze oraz organizacje pozarządowe. Nie oznacza to, iż obywatele nie poszukują dokumentów związanych z działaniem Unii Europejskiej, albo nie można tego stwierdzić na podstawie dostępnych danych. Można co najwyżej skonstatować, iż jeśli szukają informacji, to w sposób powierzchowny i uzyskują je na podstawie dokumentów i tak dostępnych w sieci. Podstawową rolę odgrywają tu strona Eur-lex oraz rejestry dokumentów poszczególnych instytucji i organów.

Dlatego z perspektywy obywateli zapewne nie istnieje świadomość posiadania prawa dostępu do dokumentów Unii Europejskiej. Jest to oczywiście przede wszystkim skutek powszechności pozyskiwania dokumentów dotyczących UE.

Jednocześnie należy stwierdzić, iż z przytoczonych względów potencjał „legitymizacyjny” tego prawa jest bardzo niewielki. Obywatele dużo częściej poszukują dostępu do dokumentów (informacji) na poziomie krajowym i nierzadko prowadzą medialne batalie o otrzymanie do nich dostępu.

Bibliografia

- Jurga-Wosik E. (2012), *Polityka informacyjna i dostęp do dokumentów w instytucjach Unii Europejskiej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4.
- Komisja Europejska (2008), *Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji*, Bruksela, dnia 30.4.2008 KOM(2008) 229 wersja ostateczna 2008/0090 (COD).
- Komisja Europejska (2011), *Wniosek Komisji w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji* (COM(2011)0137).
- Ogonowska A. (2006), *Narzędzia informacyjne utworzone na mocy unijnych regulacji o dostępie do dokumentów – analiza i ocena wartości informacyjnej (część 2)*, „Studia Europejskie”, nr 4.
- Parlament Europejski (2009), *Publiczny dostęp do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (debata)*, wtorek, 10 marca 2009 r., Strasburg.
- Parlament Europejski (2011), *Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (przekształcenie)*, (COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)).
- Parlament Europejski (2013), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie impasu w kwestii przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 (2013/2637(RSP))*.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, wersja amsterdamska (1997), <http://old.eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index-old.htm>.
- Parlament Europejski, Rada (2001), *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*.
- Trybunał Sprawiedliwości (2007), *Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 18 grudnia 2007 r. Królestwo Szwecji przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich i innym sprawie C 64/05*.
- Wasilewski A. (2006), *Prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 11.

Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2010), Dziennik Urzędowy C 83 z 30.03.2010.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza najważniejszych uregulowań dotyczących prawa dostępu do dokumentów Unii Europejskiej oraz propozycji i stanu debaty odnoszących się do reform rozporządzenia regulującego prawo dostępu do dokumentów. Dodatkowo ocenie zostanie poddana prawidłowość zastosowanych konstrukcji prawnych w urzeczywistnianiu tego konkretnego prawa oraz możliwość wykorzystywania go przez instytucje UE, jako narzędzia legitymizowania swojej działalności. Weryfikacji zostanie poddana hipoteza badawcza zakładająca, iż możliwość dostępu do dokumentów Unii Europejskiej została zakreślona bardzo szeroko (pomimo pewnych niedoskonałości), a zakładana reforma ma wymiar przede wszystkim sporu politycznego pomiędzy instytucjami UE, a jej celem nie jest faktycznie zwiększenie dostępu obywateli do dokumentów UE, co umożliwiłoby jej większą legitymizację.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, dostęp do dokumentów, instytucje UE, obywatele

Right of access to the documents of the European Union and the proposal of its reform from the point of view of practical access for EU citizens

Summary

The purpose of this paper is to analyse European Union regulations governing the principles of access to the documents of the institutions, bodies and agencies of the EU. The analysis additionally includes a proposal on the reform of the right of access to documents and the state of the debate on this reform. Work on the new regulations has been suspended due to the political conflict inside the Council of the EU and that between the EU Council and the European Parliament.

Key words: European Union, access to documents, EU institutions, citizens