

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:
geneza i stan obecny

Łukasz Jachowicz
honey@7thGuard.net

06/12/2003

1 Wstęp

30 maja 2001 roku – blisko rok po przedstawieniu projektu – Parlament Europejski i Rada Europejska podpisały Rozporządzenie o numerze 1049/2001¹. Reguluje on warunki dostępu do dokumentów Parlamentu, Rady i Komisji Europejskiej. Jest on realizacją artykułu 255 TWE, dającego obywatelom Unii prawo dostępu do dokumentów tych instytucji.

Do tego czasu obywatele państw unijnych mieli niewielkie prawa, gdy chcieli otrzymać jakiś dokument. Jak pisze Tony Bunyan,² w początkach istnienia Wspólnot, w dostępie do informacji największą popularnością cieszyło się podejście *dyplomatyczne* – praktycznie każdy dokument objęty był tajemnicą. Wielokrotnie toczyły się rozprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości oraz Sądem Pierwszej Instancji w sprawie nieudostępniania przez Unię dokumentów, których treść nierzadko dotyczy wszystkich obywateli krajów wspólnotowych.

Poważne zmiany zostały wprowadzone dopiero przez traktat z Maastricht i później z Amsterdamu, gdzie – w związku ze wzrastającym w krajach europejskich deficytem demokracji – zaczęto dążyć do zwiększenia przejrzystości procesu podejmowania decyzji.

Przejrzystość (transparency) oznacza możliwość dowiedzenia się, kto gdzie i kiedy podjął daną decyzję. Z pełną przejrzystością nierozzerwalnie związana jest otwartość (openess), czyli prawo dostępu obywateli do dokumentów.

2 Rozporządzenie nr 1049/2001

Rozporządzenie nr 1049/2001 już we wstępie powołuje się na Traktat ustanawiający Unię Europejską, którego pierwszy artykuł mówi o tworzeniu *coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli*.³ Dlatego też omawiane Rozporządzenie dotyczy wszystkich (z niewielkimi wyjątkami) dokumentów wytworzonych przez instytucje odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w EU – zarówno traktatowe, jak i uczestniczące w procesie na mocy uprawnień wydelegowanych

¹CELEX: 32001R1049

²Secrecy and openness in the EU – książka dostępna na stronach <http://www.statewatch.org/>, data dostępu: 6.12.2003

³TUE, art. 1

przez instytucje wyższego rzędu. Polityce otwartości podlegają również dokumenty, które nie zostały w danej instytucji wytworzone, lecz zostały przekazane przez strony trzecie. Od tej polityki również są wyjątki.

Wyjątki od ogólnej zasady służą ochronie interesu prywatnego i publicznego. Instytucjom europejskim zostawia się prawo chronienia swoich dokumentów tam, gdzie niezbędne jest zachowanie ich w tajemnicy. Podobnie Państwa Członkowskie mają prawo zastrzeżenia dokumentu przekazywanego instytucji unijnej.

Aby zapobiec możliwości nadużyć przy utajnianiu dokumentów, zapewniono dwustopniową procedurę uzyskiwania informacji. Po odmowie przekazania dokumentu można się zwrócić z prośbą o ponowne rozpatrzenie wniosku, a w przypadku uzyskania mało satysfakcjonującej odpowiedzi istnieje możliwość wniesienia odwołania do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rozporządzenie nie dotyczy wyłącznie uprawnień i metody uzyskiwania dostępu do dokumentów, lecz także nakazuje instytucjom europejskim prowadzenie otwartej polityki informacyjnej. Muszą one zarówno informować opinię publiczną o wchodzących w życie postanowieniach, jak i udostępniać pełen rejestr dokumentów.

Omawiane prawo dotyczy zarówno dokumentów stworzonych po jego wejściu w życie, jak i już znajdujących się w archiwach instytucji wspólnotowych.

3 Wyjątki

Artykuł 4. Rozporządzenia określa wyjątki od zasady otwartości. Dotyczą one dokumentów, których ujawnienie naruszyłoby ochronę interesu publicznego (w odniesieniu do bezpieczeństwa publicznego, obrony, stosunków międzynarodowych oraz polityk ekonomicznych UE lub Państw Członkowskich), prywatności osób fizycznych, interesów handlowych, postępowania sądowego oraz celu kontroli, śledztwa lub audytu. W tych ostatnich przypadkach za ujawnieniem dokumentów może przemawiać interes publiczny.

Można również ograniczyć dostęp do dokumentu sporządzonego przez daną instytucję do celów wewnętrznych, a także otrzymanego przez tę instytucję i odnoszącego się do spraw, w których nie została jeszcze podjęta decyzja, a ich ujawnienie mogłoby poważnie wpłynąć na proces jej podejmowania.

Ostatnim wyjątkiem są zastrzeżenia państw, które są autorami danego dokumentu : mogą one zażądać od instytucji unijnej, której został on przekazany, aby ta nie ujawniała jego treści bez zgody tego państwa.

4 Procedura uzyskiwania dostępu do dokumentów

Procedurę uzyskiwania dostępu do dokumentów oraz odwoływania się od decyzji odmownych regulują artykuły 6, 7 i 8.

Artykuł 6. mówi, że wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu można złożyć w formie pisemnej (dopuszcza się formę elektroniczną) w dowolnym języku spośród wymienionych w art. 314 TWE. Wniosek musi konkretyzować, o jaki dokument chodzi wnioskodawcy – w przypadku, gdy jest on mało precyzyjny, instytucja ma obowiązek poprosić wnioskodawcę o dokładniejsze sprecyzowanie prośby, a także pomóc mu w dokonaniu tego.

Na stronach niektórych instytucji istnieją gotowe formularze, za pomocą których można wnioskować o poszukiwane dokumenty. W sieci umieszczone są również rejestry dokumentów, dzięki którym łatwo samodzielnie dotrzeć do poszukiwanego pisma (oczywiście, jeśli jest ono dostępne w sieci).

Pisemne wnioski są rozpatrywane na bieżąco – instytucja ma 15 dni na udzielenie odpowiedzi. Jeśli będzie ona negatywna, wnioskodawca może w ciągu 15 dni od jej otrzymania poprosić o ponowne rozpatrzenie jego prośby. Jeśli po raz kolejny instytucja odmówi dostępu do dokumentu, wnioskodawca ma prawo (zgodnie z art. 230 oraz 195 TWE) odwołać się do Rzecznika Praw Obywatelskich.

W przypadku, gdy realizacja wniosku może zająć dłużej, niż czas przewidziany Rozporządzeniem, instytucja może go przedłużyć o kolejne 15 dni – oczywiście, uprzednio informując o tym zainteresowanego.

Podobna procedura obowiązuje w przypadku dostępu do dokumentów oznaczonych klauzulą poufności – tu jednak obowiązują ściślejsze regulacje mówiące o sposobie rozpatrywania wniosków i udzielania na nie odpowiedzi. Artykuł 9 Rozporządzenia określa, że odpowiedzi na zapytania o utajnione materiały mogą udzielać tylko osoby mające prawo zapoznania się z nimi, a same dokumenty są ujawniane lub umieszczane w rejestrach tylko za zgodą instytucji, która je stworzyła.

Kiedy już wnioskodawca uzyska zezwolenie na dostęp do dokumentów, może je otrzymać w dogodnej dla siebie formie (art. 10), w tym elektronicznej, papierowej, na taśmie magnetofonowej lub zapisanych alfabetem Braille’a. Bezpośredni dostęp do wersji elektronicznej jest bezpłatny, w pozostałych przypadkach wnioskodawca może zostać obciążony kosztami stworzenia kopii.

5 Rejestry dokumentów

W celu ułatwienia zainteresowanym wyszukiwania konkretnych informacji, instytucje unijne zostały zobowiązane do stworzenia i publicznego udostępnienia rejestrów dokumentów. Zawierają one numer referencyjny danego dokumentu, datę jego sporządzenia lub otrzymania, a także krótki opis jego treści. W przypadku, gdy dany dokument jest poufny, osoba mająca prawo wglądu do niego decyduje o umieszczeniu go w rejestrze za zgodą instytucji, która go wytworzyła.

6 Podsumowanie

Otwartość instytucji Unii Europejskiej to podstawa przejrzystości działania tego skomplikowanego organizmu polityczno-gospodarczego. Właśnie dlatego w Traktacie ustanawiającym Wspólną Europejską pojawił się artykuł 255., dający prawo każdemu obywatelowi Unii prawo dostępu do dokumentów. Prawo to jest realizowane przez Unię w coraz pełniejszy sposób – poza dostępem do dokumentów udzielanym na prośbę zainteresowanego, w Internecie pojawiły się rejestry dokumentów⁴, bazy danych zawierające ich pełną treść⁵ oraz systemy wyszukiwawcze.

Poza uruchomieniem tego typu serwisów, w myśl omawianego Rozporządzenia, instytucje unijne mają obowiązek informowania obywateli o prawach, które mają oni w związku z tym Rozporządzeniem. Z kolei na Państwa Członkowskie został nałożony zakaz przeszkadzania w realizowaniu europejskiej polityki otwartości oraz nakaz pomocy w udzielaniu swoim obywatelom potrzebnych informacji (art. 14 p. 2).

Pełnej kontroli nad działaniem systemu informacyjnego pomagają sprawozdania, które każda instytucja ma obowiązek publikować raz w roku, a w których informuje, ile w minionym okresie odnotowano przypadków odmowy dostępu do dokumentów i jakie były przyczyny odmowy. Utrudnia to urzędnikom nadużywanie prawa do odmowy udzielania informacji i pośrednio przyczynia się do zmniejszania deficytu demokratycznego w społeczeństwach Państw Członkowskich.

⁴Niestety, nie są one zawsze prawidłowo uzupełniane, na co zwrócił uwagę Parlamentowi Europejskiemu Tony Bunyan ze statewatch.org

⁵W tej chwili poniżej 50% unijnych dokumentów jest dostępnych w ten sposób – dane za statewatch.org

7 Najważniejsze miejsca w Internecie

<http://honey.7thguard.net/stare/32001R1049.pdf> – *Rozporządzenie PE nr 1049/2001*

<http://www.statewatch.org/foi.htm> – *FOI in EU – access to documents and freedom of information*

<http://honey.7thGuard.net/stare/Ogonowska.pdf> – *Polityka informacyjna UE na progu XXI wieku*, Anna Ogonowska

<http://www.statewatch.org/secret/freeinfo/index.html> – *Secrecy and Openess in the European Union*, Tony Bunyan

<http://www.statewatch.org/news/2003/oct/deirdrec.pdf> – *Digital Government in the European Union: Freedom of Information Trumped by "Internal Security"*, Deirdre Curtin

http://www.europarl.eu.int/opengov/default_en.htm – *Citizens' Portal* – odnośniki do rejestru dokumentów PE, informacje na temat uzyskiwania dostępu do dokumentów

<http://register.consilium.eu.int/defaultEN.htm> – *Access to documents/Register*, Rada Unii Europejskiej

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm *EUROPA -Access to Documents -Access to Commission internal Documents* – dokumenty Komisji Europejskiej

Wszystkie adresy aktualne na dzień 01.01.2004.