Ksenia Kakarenko

Prawo do informacji w systemie prawa unijnego

Rocznik Integracji Europejskiej nr 3, 367-379

2009

Artykuł został 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

KSENIA KAKAREKO
Poznań

Prawo do informacji w systemie prawa unijnego

Prawo do informacji zostało wyartykułowane w prawie pierwotnym UE niezależnie od znajdujących się tam gwarancji dotyczących wolności wypowiedzi[1]. Wolność wypowiedzi uzyskała gwarancje traktatowe w 1992 r., w treści art. F TUE z Maastricht, w którym potwierdzono, że Unia szanuje prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego[2]. W ten sposób gwarancja ochrony wolności wypowiedzi, zawarta w art. 10 Konwencji, została uwzględniona także w systemie prawa europejskiego[3]. Do Aktu Końcowego Traktatu z Maastricht, wśród 17 protokołów dodatkowych

---

[1] Zwraca się uwagę, że na gruncie prawa wspólnotowego przez długi czas nie definiowano prawa do informacji. Traktaty założycielskie nie zawierały w swej treści zapisów odnoszących się do wolności i praw jednostki. Stan taki doprowadził do ukształtowania się tzw. prawa pretoriańskiego, którego podstawą było oparcie działań organów Unii na standardach wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydawanych na podstawie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jako aktu prawa międzynarodowego (Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2000, s. 101).

[2] W treści traktatu pojawia się odesłanie do wcześniejszych rozwiązań, a w szczególności art. 191a TUE. Zasada otwartości została wprowadzona w 1991 r. Traktatem z Maastricht. Następnie Rada i Komisja przyjęły kodeks postępowania dotyczący publicznego udostępniania dokumentów (Zob. *Zielona księga. Publiczny dostęp do dokumentów instytucji Wspólnoty Europejskiej. Przegląd*, KOM(2007) 185 wersja ostateczna z dnia 18 kwietnia 2007 r.). Wszystkie obecnie obowiązujące dokumenty przyjmują za podstawę regulacje zawarte w Traktacie z Amsterdamu.

[3] Unia Europejska nie przystąpiła nigdy do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności chociaż w wielu deklaracjach politycznych podkreślano wagę praw człowieka. Zauważa się, że stan ten „daje dużo swobody Trybunałowi Sprawiedliwości, który może powoływać się na Konwencję jako zbiór zasad, nie będąc formalnie nią związany. Może ją interpretować w sposób, który uzna za leżący „w najlepszym interesie Wspólnoty" (Zob. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw człowieka*, Kraków 2000, s. 423–424). W świetle opinii Trybunału Sprawiedliwości przystąpienie do Konwencji nie jest możliwe. W dniu 26 kwietnia 1994 r. do Trybunału Sprawiedliwości wpłynął wniosek złożony przez Radę Europejską o wydanie opinii w kwestii czy przystąpienie WE do Konwencji byłoby zgodne z traktatami ustanawiającymi wspólnoty. Trybunał w opinii wydanej 28 marca 1996 r. zauważył, że żadne z postanowień prawa pierwotnego nie powierza instytucjom Wspólnoty w sposób generalny uprawnień do wydawania norm w dziedzinie praw człowieka ani do zawierania umów w tym zakresie. Trybunał zauważył, że odniesienie do praw człowieka znajduje się w preambule Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. a także w art. F Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Zauważono, że prawa podstawowe są częścią ogólnych zasad prawa. Ich przestrzeganie Trybunał Sprawiedliwości zapewnia czerpiąc z tradycji konstytucyjnej państw członkowskich. Trybunał zauważył zarazem, że przystąpienie UE do konwencji „doprowadziłoby do zasadniczej modyfikacji obecnego, wspólnotowego, modelu ochrony prawa człowieka, poprzez umieszczenie Wspólnoty w odrębnym, międzynarodowym systemie instytucjonalnym i wprowadzenie całości postanowień Konwencji do wspólnotowego porządku prawne-

i 33 deklaracji dołączona została także Deklaracja w sprawie dostępu do informacji, w której wyrażono przekonanie, że przejrzystość procesu decyzyjnego wzmacnia demokratyczny charakter instytucji i zaufanie publiczne do administracji. W związku z powyższym Konferencja zaleciła Komisji, aby przedłożyła Radzie, najpóźniej w 1993 roku, sprawozdanie w sprawie środków podjętych w celu poprawy dostępu publicznego do informacji, którymi dysponują instytucje[4]. Dokument ten wskazywał na wagę prawa do informacji w systemie prawa europejskiego. W kolejnych dokumentach wspólnotowych prawo do informacji nabierało samodzielnego charakteru poprzez wyodrębnienie go i oddzielenie od gwarancji dotyczących wolności wypowiedzi. Regulacje dotyczące dostępu do informacji wiązano zawsze z przejrzystością procedur administracyjnych, otwartością procesów demokratycznych i jawnością życia publicznego.

Regulacje zapewniające dostęp do informacji należą do tej grupy norm w prawie ponadnarodowym, które zostały ustanowione w celu konsolidacji wspólnoty[5]. Nie jest ich zasadniczym celem ochrona praw podmiotowych jednostki. Zarówno w obecnie obowiązujących regulacjach[6] jak również w projektowanych rozwiązaniach prawnych[7], prawo do informacji służy interesom wspólnoty[8] jako ponadnarodowej struktury opartej na scentralizowanej władzy i skoncentrowanej na wypracowywaniu standardów w zakresie trzech filarów współpracy[9].

---

go". Trybunał zauważył, że modyfikacji zasad ochrony praw człowieka, której skutki instytucjonalne miałyby charakter ustrojowy dokonać można w drodze zmiany traktatu (Zob. *Opinia Trybunału Sprawiedliwości*, 2/94 z dnia 28 marca 1996 r. w sprawie przystąpienia Wspólnoty do konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, http://curia.europa.eu).

[4] Deklaracja nr 17, Traktat z Maastricht (Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/31).

[5] I. C. Kamieński zauważa, że w kulturze prawnej państw, których system oparty jest na prawie stanowionym wyraźnie dostrzegalna jest wykładnia słusznościowa postanowień zawartych w aktach prawotwórczych: „związek prawa i słuszności widoczny jest w klauzulach generalnych, zwrotach niedookreślonych i możliwości dokonywania interpretacji słusznościowej, która odwołuje się do celu instytucji lub znaczenia przypisywanego przez strony zawieranym między nimi czynnościom prawnym [...] Słuszność prowadzi do rozwiązań, które mogą prowadzić do powstania nowej instytucji prawnej, a nawet gałęzi prawa" (Zob. I. C. Kamiński, *Słuszność i prawo. Szkic prawnoporównawczy*, Kraków 2003, s. 61–62).

[6] Obowiązującym aktem prawa pierwotnego w regulacjach ponadnarodowych UE jest obecnie Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie w wersji zmienionej Traktatem z Nicei, który został podpisany przez ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich 26 lutego 2001 r. i wszedł w życie po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie w dniu 1 lutego 2003 r. W tej części pracy omawiając prawo pierwotne UE posługuję się wersją skonsolidowaną Traktatów po zmianach z Nicei (Dz. Urz. UE 2006/C 321 E/1).

[7] Mam na uwadze zarówno Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, którego częścią jest Karta Praw Podstawowych (Dz. Urz. UE 2004/C 310/01) jak i Traktat lizboński (Dz. Urz. UE 2007/C 306/01).

[8] M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp*..., s. 104.

[9] Chodzi o współpracę gospodarczą (I filar), wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (II filar) oraz współpracę policyjną i sądową (III filar). W literaturze zauważa się, że szczegółowy katalog celów UE zawiera art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Zob. Wersja skonsolidowana Traktatów po zmianach w Nicei, Dz. Urz. UE 2006/C 321 E/1). Zespalają one trzy filary unijnej współpracy (Zob. M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 50). T. Górzyńska zauważa, że do dziś stawia się pytanie, czy istnieje we Wspólnocie Europejskiej materia z zakresu praw człowieka, która powinna być regulowana normami wspólnotowymi. Stało się to powodem sporów, które toczą się między ETS a sądami konstytucyjnymi,

Prawo do informacji, na poziomie prawa pierwotnego, zostało wyartykułowane w 1997 r.[10] w Traktacie z Amsterdamu, który wszedł w życie 1 maja 1999 r.[11] Podstawowe zasady w zakresie dostępu do informacji publicznych ustanawiają w systemie prawa ponadnarodowego regulacje art. 254 i art. 255 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie. O ile art. 254[12] wprowadza generalny obowiązek publikacji aktów prawnych pochodzących od organów Unii Europejskiej, o tyle art. 255 TWE przewiduje, że dostęp do dokumentów nie ogranicza się tylko do aktów prawnych. W art. 255 TWE postanawia się że: „Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji". Traktat ustanawia zatem dwojakiego rodzaju obowiązki związane z udostępnianiem informacji: po pierwsze, obowiązek publikacji obejmujący akty prawne, których moc jest bezpośrednio związana z ich ogłoszeniem; po drugie, obowiązek ujawniania pozostałych dokumentów, które nie muszą być publikowane, ale powinny być dostępne o ile, są to dokumenty Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.

Regulacja zawarta w art. 255 TWE nie nakłada na organy Unii Europejskiej podawania do publicznej wiadomości całej zawartości posiadanych zbiorów, ale wymaga udostępnienia takiego ich fragmentu, o jaki ubiega się uprawniony. Przepis ten proklamuje ogólną zasadę jawności dokumentów, do której odwoływał się wielokrotnie Trybunał Sprawiedliwości. Trybunał ocenił, że dostęp do informacji jest „przejawem woli wyrażonej w art. 1 Traktatu z Amsterdamu[13], aby wyznaczyć nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli. Jest zarazem to związane z demokratycznym charakterem instytucji UE[14].

---

w szczególności Włoch i Niemiec (Zob. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze 1999, s. 76). Wspólnota Europejska jest niekiedy określana jako „wspólnota kupców i jedynie potencjalnie wspólnota ludzkich praw" (C. Brewin, *Europe*, w: *Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responsem*, red. R. J. Vincent, Cambridge 1986, s. 195; cyt. za: F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 12).

[10] W literaturze zauważa się, że już w 1993 r., na podstawie Decyzji Rady o publicznym dostępie do dokumentów (Zob. Decyzja rady nr 97/731 z dnia 20 grudnia 1993 r.) utworzono rejestr dokumentów, do którego dostęp mieli wszyscy zainteresowani. W 1994 r. podobną decyzję podjęła Komisja (Zob. Decyzja Komisji nr 94/90 z dnia 8 lutego 1994 r.). Wyłączenie dostępu do dokumentu mogło nastąpić wyłącznie w drodze decyzji (Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp*..., s. 101–102).

[11] Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/31).

[12] Art. 254 TWE stanowi, że rozporządzenia, dyrektywy i decyzje są podpisywane przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i przewodniczącego Rady oraz publikowane w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej". Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji.

[13] Chodzi o wprowadzone w art. 1 pkt 4 Traktatu z Amsterdamu do preambuły TUE postanowienie: „Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli".

[14] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 2008 r., w *sprawie M. Turco v. Rada Unii Europejskiej*, C-39/05 P i C-52/05 P, www.eur-lex.europa.eu.

Zdaniem Trybunału „publiczny dostęp do dokumentów stanowi zasadę prawną i możliwość odmowy jest wyjątkiem"[15].

Zakres prawa do informacji i tryb jego realizacji jest konsekwencją nie tylko unormowań traktatowych[16], ale także rezultatem przyjętej przez Trybunał Sprawiedliwości rozszerzającej wykładni zapisów traktatu. Trybunał uwzględnia w procesie wyrokowania zarówno cel ustanowienia Wspólnoty – poprzez odwołanie się do treści preambuły traktatów – jak i regulacje prawnomiędzynarodowe, do których się ona odnosi[17]. W literaturze zauważa się, że na mocy Traktatu z Amsterdamu[18] pod jurysdykcję Trybunału poddana została kontrola poszanowania praw człowieka jako podstawowej zasady prawa wspólnotowego. Zwraca się uwagę, że kompetencja ta została ograniczona do instytucji wspólnotowych, ale może prowadzić także, w drodze rozszerzającej wykładni, do nałożenia sankcji politycznej a także zawieszenia prawa do głosowania w stosunku do państwa członkowskiego[19].

Podstawą wyrokowania w sprawach o udostępnienie informacji jest, wydane na podstawie art. 254 i art. 255 TWE, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049 z 2001 r. w sprawie dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji[20]. Celem rozporządzenia jest „zapewnienie możliwie największego dostępu

---

[15] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 listopada 2007 r., w sprawie *The Bavarian Lager Co Ltd. v. Komisja Wspólnot Europejskich*, 194/04, www.eur-lex.europa.eu.

[16] T. Górzyńska wśród wcześniejszych dokumentów wspólnotowych, które wpłynęły na treść prawa do informacji wymienia także: Dyrektywę Rady Wspólnot Europejskich z dnia 7 czerwca 1990 r., o wolności dostępu do informacji w dziedzinie ochrony środowiska; Deklaracji Wspólnota bliżej swoich obywateli z 1992 r. z Edinghburgha; Rezolucję Rady Europejskiej w sprawie jakości redakcyjnej ustawodawstwa wspólnotowego z 1993 r.; Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych o charakterze osobowym i swobodnym przepływem tych danych z 1995 r., Deklaracja Parlamentu, Rady i Komisji o demokracji, jawności i subsydiarności z 1993 r.; Kodeks postępowania z 1993 r. (Zob. T. Górzyńska, *Prawo*..., s. 78–82).

[17] Trybunał bierze pod uwagę postanowienia Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W literaturze zauważa się, że istnieje niebezpieczeństwo ustanowienia konkurencyjnego systemu ochrony praw człowieka. Niebezpieczeństwo to może pojawić się w związku z wejściem w życie Karty Praw Podstawowych, która przejmując postanowienia konwencyjne prowadzi do stworzenia dwóch systemów ochrony w obrębie państw europejskich. Postuluje się zatem ponowne rozważenie możliwości przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji podkreślając, że „nie wolno zgodzić się na sytuację, w której dwa systemy ochrony praw człowieka byłyby konkurencyjne. Przeciwnie, należałoby zapewnić, aby minimalne standardy zapisane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności były przestrzegane w stosunku do każdej osoby będącej pod jurysdykcją Unii" (Zob. F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę europejskiej przestrzeni prawnej*, przekład M. A. Nowicki, Warszawa 2006, s. 148, cyt. za: J. Jaskiernia, *Rola prawa Rady Europy w kreowaniu ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej (artykuł recenzyjny dot. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes: Prawo Rady Europy. W stronę europejskiej przestrzeni prawnej, przekład: M. A. Nowicki)*, „Państwo i Prawo" 2007, nr 8, s. 104).

[18] Art. 46, pkt d Traktatu z Amsterdamu.

[19] A. Wentkowska, *Europejski Trybunał Sprawiedliwości i sądy krajowe. Doktryna i praktyka stosowania prawa wspólnotowego*, Sosnowiec 2005, s. 81.

[20] Rozporządzenia (WE) 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, http://eur-lex.europa.eu.

do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem"[21].

Zgodnie z treścią rozporządzenia obowiązek udostępniania informacji obejmuje nie tylko instytucje Unii wymienione w art. 255 TUE, ale także organy, które na mocy delegowanych uprawnień sprawują władzę ustawodawczą[22], a także wszystkie agencje założone przez instytucje UE[23]. Na mocy zasady lojalnej współpracy, obowiązek udostępniania dokumentów publicznych ciąży także na państwach członkowskich, które „powinny zadbać o to, by nie utrudniać właściwego wprowadzania rozporządzenia"[24]. Państwo członkowskie może jednak „zażądać od instytucji nieujawnienia dokumentu pochodzącego od tego państwa bez jego uprzedniej zgody"[25]. Zastrzeżenie uczynione przez państwo członkowskie uzyskuje, w ocenie Trybunału, znaczenie *lex specialis* w stosunku do pozostałych uregulowań i „stanowi nakaz skierowany do instytucji, aby nie ujawniała odpowiedniego dokumentu [...] Państwo członkowskie nie jest zobowiązane do ujawniania swojego wniosku, a instytucja nie ma prawa badać, czy nieujawnianie jest uzasadnione przy zastosowaniu, w szczególności, kryterium interesu publicznego"[26].

W odniesieniu do pozostałych dokumentów, decyzja o ich udostępnieniu należy do instytucji Unii Europejskiej, nawet wówczas gdyby strona trzecia, niebędąca państwem członkowskim, uczyniła zastrzeżenie o nieujawnianiu dokumentu lub powoływała się na ochronę jego autorstwa. W orzecznictwie ustalił się bowiem pogląd, że „zasada autora"[27] nie dotyczy dokumentów publicznych. Instytucje UE nie mają także obowiązku konsultacji z zainteresowanymi stronami, „jeżeli jest jasne, że dokument powinien zostać ujawniony lub, że nie powinien być ujawniony"[28]. Prawo strony trzeciej do zastrzeżenia poufności dokumentu nie ma zatem charakteru prawa weta. Trybunał Sprawiedliwości stoi na stanowisku, że ostateczna decyzja o udostępnieniu dokumentu nie należy do jego autora, ale do instytucji Unii, na których ciąży obowiązek udzielania informacji[29]. Dostęp do dokumentów powinien być zatem udzielany nie tylko w przypadku dokumentów sporządzanych przez Parlament Europejski, Radę i Komisję, ale

---

[21] Ibidem, preambuła, pkt 4.

[22] Ibidem, preambuła, pkt 6.

[23] Ibidem, preambuła, pkt 8.

[24] Ibidem, preambuła, pkt 16.

[25] Ibidem, art. 4 ust. 5.

[26] Wyrok Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 1 kwietnia 2004 r., *w sprawie IFAW Internationale Tireschultz-Fond GmbH i in. V. Komisja Wspólnot Europejskich*, T-168/02, pkt 58–59, http://eur-lex.europa.eu.

[27] Zasada autora obowiązywała przed wejściem w życie rozporządzenia 1049/2001, kiedy publiczny dostęp do dokumentów był regulowany na podstawie kodeksu postępowania z dnia 6 grudnia 1993 r. (Dz. Urz. UE 1993/L 340/41), który stanowił, że „gdy autorem dokumentu będącego w posiadaniu instytucji jest osoba fizyczna lub prawna, państwo członkowskie, inna instytucja lub organ wspólnotowy lub jakikolwiek organizm krajowy lub międzynarodowy, wniosek powinien być skierowany bezpośrednio do autora dokumentu". Oznaczało to, że instytucja UE nie miała prawa ujawniać dokumentów pochodzących od szerokiej kategorii osób trzecich (Zob. Wyrok Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 1 kwietnia 2004 r., *w sprawie IFAW Internationale Tireschultz-Fond GmbH i in. V. Komisja Wspólnot Europejskich*, T-168/02, pkt 53).

[28] Ibidem, pkt 55.

[29] Ibidem, pkt 50.

także w przypadku dokumentów przez nie otrzymywanych. Zasada ta obejmuje także dokumenty związane ze wspólną polityką zagraniczną, polityką bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej[30].

Ograniczenia w dostępie do dokumentów urzędowych mogą następować ze względu na ochronę interesu publicznego (zawierającego się w takich pojęciach jak: bezpieczeństwo publiczne, obronność i sprawy wojskowe, stosunki międzynarodowe oraz polityka monetarna, finansowa i ekonomiczna Wspólnoty lub państwa członkowskiego)[31] albo ze względu na ochronę interesu prywatnego (pojęcie to obejmuje: prywatność i integralność osoby fizycznej w rozumieniu regulacji wspólnotowych w zakresie ochrony danych osobowych) (art. 4 ust. 1). Odmowa udostępnienia dokumentów może nastąpić także ze względu na ochronę interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej; ochronę postępowania sądowego, ochronę celu kontroli, śledztwa lub audytu, chyba że za ujawnieniem informacji przemawia interes publiczny (art. 4 ust. 2). Ograniczenia w dostępie do dokumentów publicznych obejmować mogą także „te sprawy, w przypadku których decyzja nie została jeszcze wydana przez instytucję, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny" (art. 4 ust. 3). Nieujawnione mogą pozostać także „dokumenty zawierające opinie przeznaczone do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w ramach rzeczonej instytucji" (art. 4 ust. 3).

Zastosowana w treści rozporządzenia systematyka nakazuje ustalenie motywów, jakie legły u podstaw przyjęcia takiego rozwiązania. Wydaje się, że legislator zmierzał do ustanowienia odrębnych zasad postępowania w ramach rozstrzygnięć o potrzebie ograniczenia dostępu do dokumentów ze względu na ochronę interesu publicznego i ochronę danych osobowych od sytuacji, w których chronione są inne aspekty prywatności. Inne zatem kryteria oceny dopuszczalności ograniczeń powinny znaleźć zastosowanie w przypadku ochrony interesów, o których mówi art. 4 ust. 1 rozporządzenia i inne w pozostałych przypadkach, wymienionych w dalszej części tego przepisu.

Należy zwrócić uwagę, że na decyzję o udostępnieniu lub odmowie udzielenia informacji nie wpływa status osoby zwracającej się o udostępnienie informacji, a w szczególności wykonywany przez nią zawód lub posiadany interes prawny lub faktyczny[32]. Wniosek nie musi być zatem uzasadniany[33]. Bez znaczenia jest także sposób, w jaki

---

[30] Rozporządzenia (WE) 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, preambuła, pkt 7 i pkt 10 – dalej nazywam Rozporządzeniem o dostępie do dokumentów.

[31] M. Jabłoński i K. Wygoda zwracają uwagę, że wskazywanie wyłączeń dostępu do informacji istotnych ze względu na politykę bezpieczeństwa i obronności sprowadza się często do uznaniowego określania, jakie dokumenty należy wyłączyć, a tym samym do znacznego utrudnienia dostępu do tych dokumentów (Zob. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp*..., s. 104).

[32] Sąd Pierwszej Instancji wielokrotnie potwierdzał swoje stanowisko, że indywidualny interes, na jaki może się powołać wnioskujący, nie ma znaczenia dla oceny ważności decyzji odmownej (Zob. Sprawozdanie Komisji dotyczące stosowania w 2006 r. rozporządzenia (WE) 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji KOM (2007) 841 wersja ostateczna z dnia 20 grudnia 2007 r., s. 10, http://eur-lex.europa.eu).

[33] *Zielona Księga. Publiczny dostęp do dokumentów instytucji Wspólnoty Europejskiej. Przegląd*, KOM (2007)185, wersja ostateczna z dnia 18 kwietnia 2007 r., s. 7, http://eur-lex.europa.eu.

wnioskodawca zamierza wykorzystać uzyskaną informację[34]. Wniosek nadmierny, przez co rozumie się wniosek dotyczący dużej liczby dokumentów, nie zwalnia instytucji z ich udostępnienia[35].

Z analizy orzecznictwa wynika, że odmowa dostępu do informacji może odbywać się wyłącznie na podstawie oceny treści dokumentów, których udostępnienia domaga się wnioskodawca. Inne powody, dotyczące objętości wniosku, osoby wnioskodawcy, powoływanego przez niego interesu czy też sposobu wykorzystania informacji w przyszłości, nie mogą wpływać na rozstrzygnięcie w sprawie odmowy lub udostępnienia dokumentów. Sądy Wspólnotowe[36] potwierdzały wielokrotnie wymóg konkretnego i indywidualnego badania dokumentów będących przedmiotem wniosku[37]. Badanie to mogło prowadzić zarówno do odmowy lub dostępu do dokumentów, jak również częściowej realizacji wniosku, poprzez udostępnienie fragmentów lub niektórych spośród wnioskowanych dokumentów[38].

Analiza orzecznictwa, pod kątem zaleceń, jakie Trybunał ordynuje instytucjom Unii Europejskiej badającym treść dokumentów objętych wnioskami o udostępnienie, wskazuje na trzy możliwe sposoby postępowania. W odniesieniu do dokumentów zawierających informacje istotne ze względu na ochronę interesu publicznego[39], a także ochronę danych osobowych[40] – Trybunał proponuje stosowanie testu szkodliwości (*harm test*). W odniesieniu do dokumentów zawierających informacje istotne z punktu widzenia ochrony, innych niż dane osobowe, aspektów prywatności – Trybunał proponuje metodę ważenia interesów. W odniesieniu do dokumentów nieukończonych albo mających charakter pomocniczy wobec przygotowywanych rozstrzygnięć indywidualnych lub decyzji politycznych (dokumenty ustawodawcze) – Trybunał proponuje badanie ich treści pod kątem przydatności dla procesu legislacyjnego.

Do „dokumentów ustawodawczych" odnosi się bezpośrednio art. 12 rozporządzenia o dostępie do dokumentów publicznych stanowiąc, że „tak, jak tylko będzie to możliwe, instytucje udostępniają dokumenty bezpośrednio"[41]. Przez dokumenty ustawodawcze rozumie się, zgodnie z art. 12 ust. 2 Rozporządzenia: „dokumenty sporządzone lub otrzymane w związku z procedurami dotyczącymi przyjęcia aktów, które są prawnie wiążące dla państw członkowskich". Dotyczy to także „dokumentów odnoszących się do stworzenia polityki lub strategii"[42].

---

[34] Wykorzystanie informacji w celu przygotowania obrony w przypadku postępowania sądowego, nie ma znaczenia dla decyzji w sprawie ujawnienia treści dokumentu (Zob. Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 25 kwietnia 2005 r., w sprawie *Sisón v. Rada Europejska*, połączone sprawy T-110/03, T-150/03 i T-405/03, http://eur-lex.europa.eu).

[35] *Zielona Księga*..., s. 8.

[36] Mam na myśli Sąd Pierwszej Instancji oraz Trybunał Sprawiedliwości, który jest sądem odwoławczym w sprawach o udostępnienie informacji. Wyroki Trybunału Sprawiedliwości mają charakter ostateczny i nie podlegają zaskarżeniu.

[37] *Sprawozdanie Komisji*..., s. 9.

[38] Ibidem, s. 8.

[39] Art. 4 ust. 1 Rozporządzenia o dostępie do dokumentów.

[40] Ibidem, art. 4 ust. 2.

[41] Art. 12 gwarantuje tzw. bezpośredni dostęp do dokumentów ustawodawczych przez co rozumie się dostęp w formie elektronicznej lub poprzez rejestr.

[42] Ibidem, art. 12 ust. 3.

Pojęcie dokumentu ustawodawczego nabrało szczególnego znaczenia w świetle wyroku wydanego przez Wielką Izbę Trybunału Sprawiedliwości 1 lipca 2008 r.[43] Znaczenie tego wyroku zostało dostrzeżone także przez Parlament Europejski, który w projekcie rezolucji w sprawie publicznego dostępu do dokumentów uwzględnia prezentowane w nim stanowisko uznając, że ma on przełomowe znaczenie dla realizacji prawa dostępu do dokumentów[44].

Wyrokiem w sprawie Turco Trybunał Sprawiedliwości stwierdził nieważność decyzji Rady Unii Europejskiej odmawiającej obywatelowi Włoch dostępu do opinii służby prawnej, która znajdowała się wśród dokumentów przygotowanych na posiedzenie Rady w październiku 2002 r. w Luksemburgu[45]. Trybunał stwierdził, że rozporządzenie 1049/2001 nakłada co do zasady obowiązek ujawniania opinii służby prawnej[46]. Zauważył zarazem, że szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony w odniesieniu do dokumentów związanych z procesem prawodawczym, ponieważ „umożliwienie obywatelom poznania podstaw działań legislacyjnych jest warunkiem skutecznego korzystania przez nich z demokratycznych uprawnień"[47]. Przełomowy charakter wyroku przejawia się także w treści generalnych wniosków, które Trybunał sformułował na bazie ocenianych okoliczności faktycznych. Trybunał uznał, że wyjątki przewidziane w rozporządzeniu 1049/2001 powinny być ściśle interpretowane; większą wagę mają wnioski o udostępnienie dokumentów dotyczących procesu legislacyjnego; odmowa dostępu wymaga przedstawienia szczegółowego jej uzasadnienia[48].

Zaprezentowane w sprawie Turco stanowisko Trybunału upoważnia do formułowania wniosku o stopniowalnym charakterze prawa do informacji. W największym zakresie przysługuje ono zatem w odniesieniu do „dokumentów ustawodawczych". Dokumenty zaliczone do kategorii „dokumentów ustawodawczych" podlegają, co do zasady, udostępnieniu. Nadto – jak należy wnioskować z treści art. 12 Rozporządzenia – powinno ono nastąpić w formie bezpośredniej. W trybie wnioskowym mogą być natomiast udostępniane pozostałe dokumenty o ile nie zostały one objęte ograniczeniami, o których mowa w art. 4 rozporządzenia.

---

[43] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 2008 r. *w sprawie M. Turco v. Rada Unii Europejskiej*, połączone sprawy C-39/05 P i C-52/05 P, http://eur-lex.europa.eu – dalej nazywam wyrokiem w sprawie Turco.

[44] *Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji* przyjęty na posiedzeniu Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 17 listopada 2008 r. (2007/2154(INI)), www.europarl.europa.eu.

[45] Opinia prawna dotyczyła projektu dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich. Rada odmówiła dostępu powołując się na ochronę „wewnętrznej porady prawnej". Rada stwierdziła, że „opinie służby prawnej stanowią ważny instrument dający pewność co do zgodności z prawem wspólnotowym aktów prawnych wydawanych w następstwie takich opinii. Jej ujawnienie mogłoby zagrozić pewności prawa i stabilności wspólnotowego porządku prawnego" (Zob. Wyrok w sprawie Turco, pkt 10 i pkt 13).

[46] Ibidem, pkt 68.

[47] Ibidem, pkt 46.

[48] Na te stwierdzenia zwraca się uwagę w projekcie rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie dostępu do dokumentów (Zob. Projekt Rezolucji…, pkt 1).

Test szkodliwości i ważenie interesów, których skutkiem może stać się odmowa udostępnienia dokumentów zasadniczo znajdują zastosowanie – jak należy sądzić – do innych, niż ustawodawcze, kategorii dokumentów. Mogą one dotyczyć także opinii służby prawnej o ile nie ma ona związku z procesem prawodawczym. Trybunał zauważył, że „jeżeli Rada zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się do niej zwrócono, jest ona zobowiązana wyjaśnić, po pierwsze, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem, określonym w art. 4 rozporządzenia, na który instytucja ta się powołuje, a po drugie, w przypadkach określonych w ust. 2 i 3 tego artykułu, czy nie istnieje przeważający interes publiczny uzasadniający jednakowoż ujawnienie tego dokumentu"[49]. Oznacza to zatem, że w przypadku powołania się na naruszenie interesu publicznego lub ochronę danych osobowych konieczne jest wykazanie nie tylko hipotetycznie istniejącej, ale rzeczywistej i konkretnej szkody, jaką mogłoby spowodować ujawnienie dokumentu. Odmowa udostępnienia dokumentów z powołaniem się na inne przyczyny, w tym związane z ochroną procesu podejmowania decyzji i prywatności oznacza potrzebę ważenia interesów oraz szczegółowe uzasadnienie przyjętego stanowiska[50].

Analiza obowiązujących regulacji w zakresie dostępu do dokumentów w systemie prawa ponadnarodowego skłania do wniosku, że prawo do informacji ma ekskluzywny charakter, a jego realizacja jest związana z przezwyciężeniem określonych trudności technicznych, a także barier językowych oraz przeszkód natury formalnej. Wyniki konsultacji społecznych w zakresie realizacji prawa do informacji, których wyniki zostały opublikowane w „Zielone Księdze", potwierdzają, że korzystają z niego najczęściej eksperci w różnych dziedzinach działalności UE, a procedura związana z uzyskaniem informacji wymaga posiadania określonej wiedzy i przygotowania do korzystania z prezentowanych zasobów informacyjnych. Zniechęcać może także długotrwała procedura sądowa, która – poprzez kilkuletni okres oczekiwania na prawomocny wyrok – w istocie niweczy istnienie prawa do informacji. Obarczenie kosztami postępowań sądowych osób, które w drodze zaskarżania decyzji odmawiających im dostępu do dokumentów, występowały do sądów wspólnotowych o rozstrzygnięcie zasadności odmowy, może stanowić kolejną przyczynę trudności związanych z korzystaniem z dostępu do dokumentów.

Najczęściej powoływaną przyczyną odmowy dostępu do dokumentów są: ochrona procesu decyzyjnego, ochrona procesu kontroli i toczących się postępowań karnych, a także ochrona danych osobowych oraz interesów handlowych osób trzecich[51]. Wnioski o udostępnienie dokumentów najczęściej składają eksperci w różnych dziedzinach działalności UE. Są to między innymi kancelarie prawnicze, organizacje pozarządowe i przedstawiciele środowisk akademickich. Wnioski dotyczą często kompletnych akt danej sprawy lub „wszystkich dokumentów" na dany temat. Najwięcej wniosków doty-

---

[49] Wyrok w sprawie Turco, pkt 49.

[50] Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawie *Technische Glaswerke Ilmenu GmbH v. Komisja Wspólnot Europejskich*, 237/02, http://eur-lex.europa.eu.

[51] *Zielona księga…*, s. 5.

czy polityki konkurencji UE oraz spraw z zakresu pomocy państwa[52]. Średnio, w skali roku, pozytywnie rozpatrywano 80 proc. wniosków[53].

Komisja Wspólnot Europejskich, na wniosek Parlamentu Europejskiego[54] przygotowała projekt zmian do rozporządzenia 1049/2001 w sprawie dostępu do dokumentów[55]. Proponowane zmiany zmierzają w kierunku poszerzenia kompetencji instytucji wspólnotowych w zakresie podejmowania decyzji o udostępnieniu jak i odmowie dostępu do dokumentów. Modyfikacji ulega definicja „dokumentu", który – w świetle projektu rozporządzenia – „istnieje tylko wtedy, gdy został przekazany odbiorcom, rozpowszechniony wewnątrz instytucji lub został w inny sposób zarejestrowany. W razie przyjęcia proponowanych rozwiązań instytucje UE uzyskałyby swobodę w dokonywaniu oceny statusu posiadanego przez nie materiału[56]. Proponowane rozwiązania umożliwiają w drodze czynności materialno-technicznych rozstrzyganie o kategorii materiałów znajdujących się w posiadaniu instytucji UE w ten sposób, że niektóre z nich, z uwagi na ich wewnętrzny charakter (niezakomunikowane, niezarejestrowane) nie byłyby ujawniane[57]. Prowadzi to do wytworzenia, w obrębie każdej z instytucji,

---

[52] Ibidem, s. 5.

[53] *Sprawozdanie Komisji dotyczące stosowania w roku 2006 rozporządzenia 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów* KOM(2007) 841 wersja ostateczna z dnia 20 grudnia 2007 r., http://eur-lex.europa.eu.

[54] Wniosek został sformułowany w rezolucji z 4 kwietnia 2006 r. Parlament Europejski zwrócił się w niej do Komisji Wspólnot Europejskich o przedstawienie propozycji zmian do rozporządzenia 1049/2001 w sprawie dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Zob. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie dostępu do dokumentów instytucji* P6_TA(2006)0122 z dnia 4 kwietnia 2006 r.).

[55] *Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu europejskiego, Rady i Komisji wraz z uzasadnieniem*, KOM(2008) 229 wersja ostateczna z dnia 30 kwietnia 2008 r., http://eur-lex.europa.eu – dalej nazywam projektem Rozporządzenia.

[56] Należy zwrócić uwagę, że w świetle rozwiązań krajowych trudno się zgodzić ze stwierdzeniem, że materiały niezarejestrowane lub niezakomunikowane innemu podmiotowi tracą status dokumentu. Fakt, że nie zostały zakomunikowane odbiorcy, rozpowszechnione albo zarejestrowane może, co najwyżej, świadczyć o niedopełnieniu obowiązków ze strony funkcjonariusza, lecz nie pozbawia przygotowanego materiału cech dokumentu.

[57] Parlament Europejski w kierowanych do komisji zleceniach (Zob. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie dostępu do dokumentów instytucji* P6_TA(2006)0122 z dnia 4 kwietnia 2006 r.) dotyczących zmian w treści Rozporządzenia o dostępie do dokumentów zwracał uwagę na potrzebę wyodrębnienia kilku kategorii dokumentów, w szczególności wskazywał na kategorie „dokumentów regulacyjnych" i „dokumentów ustawodawczych". Pojęcie dokumentów ustawodawczych – zgodnie z propozycją PE miało być zarezerwowane tylko dla prawa wtórnego. Kategoria dokumentów regulacyjnych miała się odnosić do materiałów związanych z procedurami przyjmowania aktów, które uzupełniają lub zmieniają dodatkowe elementy aktów legislacyjnych. Zasadnicze kryterium podziału stanowić ma przydatność dokumentu dla procesu legislacyjnego, dlatego proponowano by w pierwszej kolejności rozstrzygać o zaklasyfikowaniu dokumentu do kategorii ustawodawczej lub nieustawodawczej. W następstwie tej klasyfikacji oceniać dopiero możliwość dostępu lub odmowy dostępu do materiału (Zob. *Załącznik do Rezolucja Parlamentu Europejskiego zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie dostępu do dokumentów instytucji* P6_TA(2006)0122 z dnia 4 kwietnia 2006 r., *Szczegółowe zalecenia dotyczące treści wniosku*, Zalecenie 2 i Zalecenie 3).

dwóch obiegów dokumentów, co należy uznać za sprzeczne z zasadą przejrzystości i otwartości.

W projekcie rozporządzenia pojawiła się także propozycja nowego ograniczenia w dostępie do dokumentów „mająca zabezpieczyć procedury wyboru personelu lub wykonawców zamówień"[58]. Odmowa dostępu byłaby możliwa z powołaniem się na – uregulowane w art. 4 ust. 2 pkt e projektu rozporządzenia – „obiektywne i bezstronne procedury wyboru". Proponuje się także wydłużenie terminu rozpoznawania wniosków nadmiernych[59] a także obowiązek uzasadniania wniosków, „które nie są wystarczająco precyzyjne lub wnioskowane dokumenty nie mogą być zidentyfikowane"[60].

W projekcie rozporządzenia Komisja Wspólnot Europejskich proponuje także zmianę zasad związanych z udostępnianiem dokumentów pochodzących od państw członkowskich, w stosunku do których państwa te uczyniły zastrzeżenie o ich nieujawnianiu. Komisja proponuje, by państwa były zobowiązane do uzasadniania uczynionego zastrzeżenia o nieujawnianiu dokumentów. Instytucje UE uzyskałyby w ten sposób kompetencje do rozstrzygania w kwestiach zasadności i słuszności takiego zastrzeżenia[61]. W konsekwencji, decyzje w sprawach o udostępnienie informacji istotnych z punktu widzenia interesów państwa członkowskiego, zapadałyby poza jego granicami. Instytucje UE uzyskałyby zarazem status quasi-jurysdykcyjny z racji przyznanej im kompetencji do rozstrzygania zasadności zastrzeżeń uczynionych przez państwo członkowskie w przedmiocie nieujawniania pochodzących od niego informacji.

W literaturze zwraca się uwagę na niebezpieczeństwa, jakie pojawiają się dla bytu i suwerenności państwa, w związku z uzależnieniem procesów informacyjnych od podmiotów zewnętrznych[62]. Podkreśla się, że w wyniku procesu zastępowania własnych źródeł i zasobów informacyjnych przez źródła zewnętrzne, a także poprzez przekazanie kontroli nad przepływem i badaniem jakości informacji instytucjom zewnętrznym – następuje utrata samodzielności informacyjnej państwa. Przy przekroczeniu krytycznej skali uzależnienia państwa od podmiotów zewnętrznych następuje utrata samodzielności podejmowania decyzji politycznych, społecznych i ekonomicznych[63].

Proponowane w treści projektu rozporządzenia rozwiązania wzmacniają pozycję Komisji Europejskiej przyznając jej kompetencję do rozstrzygania w sprawach o udostępnienie informacji pochodzących nie tylko od instytucji UE, ale także państw członkowskich. Projekt nie przełamuje jednak trudności w zakresie dostępu do informacji uwarunkowanych przyczynami natury organizacyjnej, technicznej czy proceduralnej.

---

[58] Projekt Rozporządzenia, uzasadnienie do art. 4.

[59] Ibidem, uzasadnienie do art. 6.

[60] Ibidem, art. 6 ust. 2.

[61] Ibidem, art. 5 ust. 2.

[62] Taki model państwa, w którym nie dysponuje ono pełnym zakresem informacji niezbędnych do jego funkcjonowania określa się ksenokracją. J. Oleński, W. Jaworski za przykład ksenokracji uznają przyjęcie przez niektóre państwa Europy Środkowej, kandydujące przed 2004 r. do członkostwa w UE, tzw. „metody okładkowej" wprowadzania norm obowiązujących w UE. Metoda ta polegała na tym, że dokonano tłumaczenia samych tekstów tytułów (okładek) tysięcy norm UE, pozostawiając tekst samych norm w językach oficjalnych UE (Zob. J. Oleński, W. Jaworski, *Uwarunkowania patologii informacji i drogi jej zwalczania*, w: *Prawo informacji – Prawo do informacji*, red. W. Góralczyk, Warszawa 2006, s. 300).

[63] Ibidem, s. 300.

Nie służy także realizacji zaleceń, jakie pojawiły się w projekcie rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie dostępu do dokumentów. Wydaje się, że Komisja Europejska i Parlament dokonując diagnozy sytuacji w zakresie realizacji prawa do informacji formułują odmienne wnioski. O ile Komisja Wspólnot Europejskich wyrażała przekonanie, że wykonywanie prawa do informacji na podstawie rozporządzenia 1049/2001 „przebiega niezwykle dobrze"[64] o tyle Parlament Europejski wskazuje na liczne problemy z tym związane. Wskazuje na konieczność „określenia wspólnych zasad dotyczących sposobu stosowania procedur administracyjnych oraz składania, utajniania, odtajnienia, rejestrowania i rozpowszechniania dokumentów"[65]. Nawołuje wszystkie instytucje UE do „uwzględniania jednakowej definicji wspólnych przepisów dotyczących bieżących, przejściowych i historycznych materiałów archiwalnych"[66]. Parlament zwraca zarazem uwagę, że „zwykli obywatele nadal mają utrudniony dostęp do informacji dotyczących instytucji UE ze względu na brak skutecznej, ukierunkowanej na obywatela międzyinstytucjonalnej polityki przejrzystości i komunikacji"[67]. W dokumencie dostrzeżono także, że wbrew obowiązującym regulacjom „wiele dokumentów legislacyjnych nadal nie jest rejestrowanych [...] a obecna sytuacja oznacza nie tylko marnotrawienie pieniędzy publicznych, ale również sposób trzymania obywateli z dala od codziennych prac legislacyjnych w bardzo istotnych obszarach[68]. W treści projektu rezolucji upomniano zarazem Radę Europejską oraz Europejski Trybunał Sprawiedliwości jako instytucje, które nie stosują zasad dostępu do dokumentów ustanowionych w rozporządzeniu 1049/2001 i wezwano do podjęcia odpowiednich działań korygujących[69].

Prawo do informacji zostało wyrażone także w treści dokumentów, które nie nabrały jeszcze mocy prawnej. Karta Praw Podstawowych[70] zawiera gwarancje dostępu do informacji w dwóch miejscach identyfikując je jako jeden z aspektów wolności wypowiedzi[71]

---

[64] *Projekt rozporządzenia*..., s. 1.
[65] *Projekt rezolucji*..., pkt 4.
[66] Ibidem, pkt 4.
[67] Ibidem, pkt 8.
[68] Ibidem, pkt 9.
[69] Ibidem, pkt 21.
[70] F. Jasiński zauważa, że pierwszym dokumentem, w którym na gruncie prawa wspólnotowego skatalogowano prawa człowieka jest Deklaracja podstawowych praw i wolności przyjęta przez Parlament Europejski 12 kwietnia 1989 r. Kolejnym dokumentem w tym zakresie był projekt konstytucji europejskiej zawarty w uchwale Parlamentu Europejskiego z 12 grudnia 1990 r. Działania Parlamentu Europejskiego spotkały się z reakcją Rady Europejskiej, która podczas szczytu w Kolonii 3–4 czerwca 1999 r. zapowiedziała opracowanie Karty Praw Podstawowych (Zob. F. Jasiński, *Karta*..., s. 117 i n.). Karta Praw Podstawowych została podpisana przez Parlament Europejski, Radę i Komisję na szczycie w Nicei w 2000 r. i ma charakter porozumienia międzyinstytucjonalnego. Nie jest aktem prawnie wiążącym. K. Wójtowicz zauważa, że Karta nie tworzy nowej kompetencji prawodawczej dla Unii w dziedzinie praw człowieka, ale zawiera gwarancje praw, które nie były artykułowane we wcześniejszych dokumentach. K. Wójtowicz zalicza do nich w szczególności dostęp do dokumentów, ochronę danych osobowych i prawo do dobrej administracji (Zob. K. Wójtowicz, *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*, w: *System ochrony praw człowieka*, B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak i in., Warszawa 2003, s. 218).
[71] Chodzi o Tytuł II art. II-71 Wolność wypowiedzi i informacji, który stanowi: 1) Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwo-

oraz jako prawo samoistne, które zostało odrębnie uregulowane[72]. T. Górzyńska zauważa, że prawo do informacji podlega ciągłemu rozwojowi. Do nowych instrumentów służących ochronie prawa do informacji zalicza powołanie instytucji Mediatora w UE, a także rolę Parlamentu Europejskiego, który posiada kompetencje do czuwania nad stosowaniem w administracji zasady jawności. W literaturze zwraca się uwagę, że na rozwój prawa do informacji ma wpływ uwzględnienie w katalogu praw człowieka zawartym, w Karcie Praw Podstawowych tzw. praw „nowoczesnych", które wymagają ochrony w związku z rozwojem nowych technologii informacyjnych, transformacją przemysłową, zwiększoną konkurencyjnością i nowymi wyzwaniami społecznymi takimi jak: walka z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, handlem narkotykami, chorobami zakaźnymi[73]. Prawo do informacji bywa coraz częściej łączone nie tylko z wolnością wypowiedzi, ale przede wszystkim z prawem do dobrej administracji[74] zawartym w art. 41 Karty Praw Podstawowych[75].

---

we. 2) Szanuje się wolność i pluralizm mediów (Zob. *Karta Praw Podstawowych*, Dz. Urz. UE z 16 grudnia 2004 r., C310/41).

[72] Tytuł V, art. II-102 Prawo dostępu do dokumentów, który stanowi: Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim, ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych i Unii, niezależnie od ich formy.

[73] F. Jasiński zalicza do kategorii praw nowoczesnych m.in. prawo do integralności osoby ludzkiej, prawa konsumentów (Zob. F. Jasiński, *Karta*..., s. 203 i n.).

[74] Ibidem, s. 204.

[75] Tytuł V, art. II-101 stanowi: 1. Każda osoba ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. 2. Prawo to obejmuje: a) prawo każdej osoby do bycia wysłuchaną, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację; b) prawo każdej osoby do dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. 3. Każda osoba ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. 4. Każda osoba może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Konstytucji i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.