

*Anna Ogonowska**

Narzędzia informacyjne utworzone na mocy unijnych regulacji o dostępie do dokumentów – analiza i ocena wartości informacyjnej

Część I. Rejestry dokumentów

1. Rejestry oraz bezpośrednio udostępnianie dokumentów

Rozporządzenie 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji¹ zobowiązuje instytucje unijne do tworzenia systemów informacyjnych ułatwiających dostęp do dokumentów tych instytucji. Przewiduje ono cztery tryby udostępniania informacji. Pierwszym jest **publikacja „Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej”**. Jest on wydawany drukiem, jak również jest udostępniany w formie elektronicznej w systemie EUR-Lex. Wersja elektroniczna jest jednak wersją wtórną w stosunku do papierowej (wyjątkiem jest podseria CE tego „Dziennika”). Odrębność i znaczenie tego kanału informacyjnego polega głównie na tym, że część unijnych dokumentów musi być ogłaszana w formie drukowanej i tylko taka ich postać jest uznawana za autentyczną.

Drugim trybem dostępu jest **udostępnianie bezpośrednio w formie elektronicznej**. Oznacza ono zamieszczenie pełnego tekstu danego dokumentu w Internecie. Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski nałożyły obowiązek udostępniania w ten sposób przede wszystkim dokumentów ustawodawczych (związanych z uchwalanym prawem wiążącym państwa członkowskie lub ich obywateli).

* Dr Anna Ogonowska – adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ O.J., L 145, 31.5.2001, s.43-48.

Dodatkowo zalecono, aby w pełnym brzmieniu były dostępne dokumenty dotyczące prowadzonych polityk i przyjętych strategii. Instytucje objęte obowiązkiem informacyjnym zostały zachęcane, o ile to będzie możliwe, do udostępniania w ten sposób także innych swoich dokumentów.

Trzecią formą dostępu do dokumentów jest **udostępnianie na wniosek**. Ma ono zastosowanie do wszystkich dokumentów, które nie zostały wcześniej w dowolny sposób podane do publicznej wiadomości. Dając obywatelom prawo dostępu do dokumentów niepublikowanych prawodawca nałożył na nich obowiązek szczegółowego określenia, o jakie dokumenty wnioskuje. Pojawia się w tym miejscu problem, skąd obywatele mają wiedzieć, o jakie dokumenty mogą prosić, skoro nie zostały one wcześniej opublikowane. Czasami taką wiedzę można uzyskać z opublikowanych materiałów, które odwołują się do innych dokumentów. Nie można jednak tego sposobu pozyskiwania wiedzy o istniejących dokumentach uznać za wystarczający i możliwy w każdej sytuacji.

Rozwiązaniem tego problemu jest czwarty tryb udostępniania, czyli **rejestry dokumentów**. W rozporządzeniu są one pomyślane jako środek uzupełniający pomiędzy udostępnieniem bezpośrednim a udostępnieniem na wniosek. Prawodawca zdawał sobie sprawę, że nie wszystkie interesujące obywateli dokumenty zostaną udostępnione bezpośrednio, stąd pomysł rejestrów, które informowałyby o istnieniu innych dokumentów, umożliwiając obywatelom składanie wniosku o dostęp do nich. Rejestry tworzone są i udostępniane w formie elektronicznej w Internecie. Rozporządzenie umożliwia dodatkowo przekształcenie rejestrów w systemy bezpośredniego udostępniania, a w takim przypadku większość pełnych tekstów dokumentów powinna być osiągalna w formie elektronicznej z poziomu rejestru. Jeżeli jednak twórcy rejestru nie skorzystają z tej możliwości, to zadaniem rejestru jest dostarczenie przynajmniej opisów bibliograficznych dokumentów wraz z podaniem ich tematów oraz informacji, w jaki sposób można uzyskać ich pełne teksty.

W niniejszych rozważaniach szczególnej analizie poddano dwa narzędzia informacyjne: rejestry dokumentów oraz udostępnianie bezpośrednie. Wyłączono z niej publikację „Dziennika Urzędowego” z tego względu, że jego zawartość formowała się przez dziesięciolecia istnienia Wspólnot i Unii Europejskiej, natomiast w niewielkim stopniu zależy od rozporządzenia o dostępie do dokumentów, które jedynie potwierdziło jego ważną rolę w procesie komunikacji pomiędzy instytucjami Unii a jej obywatelami.

Rejestry i udostępnianie bezpośrednio tworzą nowe narzędzia informacyjne. Zadaniem niniejszej analizy jest odpowiedź na pytania: Jaka jest ich wartość informacyjna? Na ile wnoszą one wartość dodaną do już istniejących unijnych systemów informacyjnych? W celu odpowiedzi na te pytania przeprowadzono badanie wszystkich obecnie istniejących (maj 2006 r.) rejestrów dokumentów instytucji, organów i agencji unijnych² oraz prześledzono sposób realizacji postanowień o bezpośrednim udostępnianiu dokumentów. W niniejszym artykule przedstawiono wyniki pierwszej części badań, którą poświęcono ocenie rejestrów dokumentów. Druga część będzie poświęcona systemom udostępniania bezpośredniego. W stosunku do rejestrów w pierwszej kolejności sprawdzono, czy wszystkie zainteresowane podmioty wywiązały się ze swoich obowiązków informacyjnych w tym zakresie. Następnie określono zakres i zasięg dokumentów udostępnianych w rejestrach, a na koniec oceniono ich sposób uporządkowania oraz narzędzia wyszukiwawcze, w które je zaopatrzone.

2. Rejestry dokumentów

Rozporządzenie 1049/2001 nakłada wprost obowiązek tworzenia rejestrów tylko na trzy instytucje: Komisję, Parlament i Radę Unii Europejskiej. Jednak instytucje te zgodziły się we wspólnej deklaracji,³ iż postanowienia dotyczące dostępu do dokumentów powinny również dotyczyć wszystkich agencji Unii Europejskiej. W związku z czym znowelizowano 15 rozporządzeń⁴ regulujących istnienie tych agencji, w celu zawarcia w nich postanowień o prawie obywateli do dostępu do ich dokumentów. Każda nowa agencja wraz z powołaniem zostaje zobowiązana do udostępniania swoich dokumentów zgodnie z rozporządzeniem 1049/2001. Niezależnie od tych poczynań, Europejski Bank Centralny, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów oraz Trybunał Obrachunkowy zobowiązały się do udostępniania swoich dokumentów, przyjmując regulacje zbliżone do ww. rozporządzenia. Jak dotąd

² W analizie uwzględniono agencje wspólnotowe, agencje drugiego i trzeciego filaru Unii Europejskiej oraz agencje wykonawcze.

³ *Joint declaration relating to Regulation (EC) No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, O.J., L 173, 27.6.2001, s.5.

⁴ Rozporządzenia od nr. 1641/2003 do 1655/2003 opublikowane w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”, L 245, 29.9.2003.

jednak tylko Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów zdecydowały się utworzyć rejestry swoich dokumentów.

Tabela 1 przedstawia aktualny stan rejestrów prowadzonych przez instytucje, organy i agencje unijne. W kolumnie drugiej od lewej strony wymieniono tytuły aktów, na podstawie których poszczególne instytucje, organy i agencje tworzą rejestry swoich dokumentów.

Na 11 przebadanych instytucji i organów unijnych 5 utworzyło rejestry dokumentów, z czego trzy instytucje były do tego zobowiązane rozporządzeniem 1049/2001, natomiast dwie zobowiązały się do tego dobrowolnie (Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów). Na szczególny komentarz zasługują Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji, które nie podlegają rozporządzeniu 1049/2001 i nie wydały oddzielnych aktów w sprawie dostępu do swoich dokumentów. Pomimo wydania aktów o dostępie, rejestrów nie będą tworzyć Europejski Bank Centralny, Europejski Bank Inwestycyjny, Trybunał Obrachunkowy i Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. W przypadku trzech pierwszych ciał taka decyzja podyktowana jest specyfiką dokumentów, którymi one dysponują. Dostęp do tych informacji jest z założenia bardziej ograniczony niż w przypadku pozostałych instytucji i organów. W innej sytuacji jest Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, który z jednej strony udostępnia swoje dokumenty, z drugiej zaś ma do czynienia ze skargami na inne instytucje, organy i agencje w sprawach dotyczących dostępu do informacji. Przyjmując swoje zasady dostępu rzecznik zdecydował się większość dokumentów udostępnić bezpośrednio, ale odstąpił od tworzenia rejestru. Można w przyjętym przez niego rozwiązaniu doszukiwać się elementów rejestru, ale trudno posądzać rzecznika, że nie wiedział o takim narzędziu informacyjnym. Należy więc założyć, że świadomie zrezygnował z tego rozwiązania, być może uważając, że takie narzędzie nie podniosłoby wartości informacyjnej jego serwera internetowego.

Odrębnego rozważania wymagają rejestry agencji unijnych. Każda zobowiązana została do szczegółowego określenia zasad dostępu do swoich dokumentów. Na 30 przebadanych agencji tylko 4 nie wydały jeszcze takich zasad (w przypadku 8 kolejnych brak jest danych).⁵

⁵ Brak informacji wynika w większości przypadków z niedawnego powstania danej agencji. Agencje te, będąc w stadium organizacji w większości przypadków nie utworzyły jeszcze własnej strony internetowej. Dotyczy to: Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich, Europejskiego Organu Nadzoru Globalnego Systemu Nawigacji Satelitarnej, Wspólnotowej Agencji Kontroli Rybołówstwa, Europejskiego Kolegium Policyjnego, Agencji

20 agencji takie zasady wydało (w przypadku 3 agencji nie zostały one, jak dotąd, ujawnione), co więcej, w 15 z nich znalazły się postanowienia o tworzeniu rejestru dokumentów. Niestety tylko 7 agencji, jak dotąd, wywiązało się w praktyce z tego obowiązku.

Obecnie dostępnych jest 13 rejestrów, z czego 2 są administrowane przez Komisję Europejską (podstawowy rejestr Komisji oraz rejestr dokumentów otrzymanych przez Komisję w ramach procedury komitologii). Pozostałe rejestry posiadają Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz 7 agencji Unii Europejskiej: Urząd Harmonizacji w Ramach Rynku Wewnętrznego, Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, Europejska Fundacja Kształcenia, Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin, Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej oraz Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem. Poniższa analiza dotyczy istniejących rejestrów.

Tabela 1. Istniejące rejestry dokumentów instytucji, organów i agencji unijnych – stan na maj 2006 r.

Instytucja, organ, agencja	Akty regulujące tworzenie rejestrów	Adres i zawartość rejestru
Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej	Decyzja Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej dotycząca wykonania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów	[Dostęp do rejestru: z głównego menu serwera internetowego należy wybrać opcję Documentation a następnie Publications] Według pracowników Centrum dokumenty dostępne na jednej ze stron ich serwera internetowego spełniają rolę rejestru dokumentów. Są tam dostępne: sprawozdania roczne i programy prac, budżet, wydatki, poradnik dla piszących teksty do tłumaczeń, newsletter, strategie Centrum na kolejne lata oraz lista instytucji/osób, z którymi podpisano kontrakty na tłumaczenia.
Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy	Decyzja Zarządu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów (2004/508/WE)	http://agency.osha.europa.eu/about/internal_documents Akty prawne regulujące dostęp do dokumentów i inne dokumenty o polityce informacyjnej Agencji.
Europejska Fundacja Kształcenia	Governing Board decision of 30 April 2004 amending ETF's rules of procedure [Decyzja Rady Zarządzającej z 30 kwietnia 2004 r. zmieniająca regulamin Europejskiej Fundacji Kształcenia – tekst niedostępny w języku polskim]	http://www.etf.europa.eu/website.nsf/Pages/Public%20access%20to%20documents?OpenDocument&LAN=en Raporty roczne i finansowe Fundacji, komunikaty Komisji Europejskiej, dokumenty związane z budżetem oraz absolutorium budżetowym udzielanym przez Parlament Europejski, dokumenty Rady Zarządzającej.
Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy	Decision of the Administrative Board of the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions of 26 March 2004 on the adoption of rules for implementing regulation (EC) no 1049/2001 on public access to documents (2004/321/EC)	http://www.eurofound.europa.eu/about/publicaccess/index.htm Dokumenty Rady Administracyjnej oraz dokumenty finansowe, a także raport oceniający działalność Fundacji.

Instytucja, organ, agencja	Akty regulujące tworzenie rejestrów	Adres i zawartość rejestru
	[Decyzja Rady Administracyjnej Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy z 26 marca 2004 r. w sprawie uchwalenia zasad wprowadzenia w życie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów (2004/321/WE) – tekst niedostępny w języku polskim]	
Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem	Rules for public access to documents of the European Union Institute for Security Studies [Zasady publicznego dostępu do dokumentów Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem – tekst niedostępny w języku polskim]	<p>http://www.iss-eu.org/about/content/registre.pdf</p> <p>Rejestr zawiera listę publikacji (od 2003 r.), których pełne teksty dostępne są na innych stronach Instytutu. Nie zawiera natomiast żadnych wewnętrznych dokumentów Instytutu.</p>
Komisja Europejska	Decyzja Komisji z dnia 5 grudnia 2001 r. zmieniająca jej regulamin wewnętrzny (2001/937/WE, EWWiS, Euratom)	<p>Rejestr podstawowy</p> <p>http://europa.eu/comm/secretariat_general/regdoc/recherche.cfm?CL=pl</p> <p>Procedura komitologii</p> <p>http://europa.eu/comm/secretariat_general/regcomito/recherche.cfm?CL=en</p> <p>Podstawowy rejestr Komisji Europejskiej zawiera: dokumenty oznaczone COM i SEC oraz C, porządki obrad Komisji oraz protokoły ze spotkań, a także studia. Rejestr komitologii zawiera dokumenty powstałe podczas procedury komitologii, tzn. porządki obrad komitetów, propozycje aktów wykonawczych Komisji Europejskiej, streszczenia spotkań oraz wyniki głosowań przedstawicieli państw członkowskich spotykających się w ramach komitetów doradczych. Rejestr zawiera tylko te dokumenty, które Komisja Europejska przesłała do Parlamentu Europejskiego.</p>
Komitet Ekonomiczno-Społeczny	Regulamin wewnętrzny	<p>http://eesc.europa.eu/activities/press/registry/index_en.asp</p> <p>Opinie sekcji i opinie Komitetu, broszury, komunikaty prasowe, zapisy posiedzeń, protokoły, sprawozdania roczne, rezolucje, raporty informacyjne oraz notatki informacyjne dotyczące: podjęcia inicjatyw, dokumentów strategicznych Unii, raportów informacyjnych i sesji plenarnych.</p>

Instytucja, organ, agencja	Akty regulujące tworzenie rejestrów	Adres i zawartość rejestru
Komitet Regionów	Decision no. 64/2003 on public access to Committee of the Regions documents [Decyzja nr 64/2003 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komitetu Regionów – tekst niedostępny w języku polskim]	<p>http://www.cor.europa.eu/red/en/search.htm</p> <p>Opinie, poprawki, zapisy posiedzeń, dokumenty informacyjne przygotowywane na posiedzenia plenarne, projekty sprawozdań, opinii i rezolucji, rezolucje, protokoły, wstępne porządki obrad, materiały prasowe i studia, korespondencja oraz inne.*</p>
Parlament Europejski	Przepisy dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego. Decyzja Prezydium z dnia 28 listopada 2001 r.	<p>http://www.europarl.europa.eu/registre/recherche/RechercheAvancee.cfm</p> <p>Są to w większości dokumenty samego Parlamentu Europejskiego: dokumenty posiedzeń plenarnych i komisji parlamentarnych, dokumenty rejestrujące działalność poszczególnych posłów, dokumenty innych organów Parlamentu Europejskiego i delegacji parlamentarnych, dokumenty komitetów pojedynczych, regulamin Parlamentu Europejskiego, dokumenty administracyjne Sekretariatu Generalnego oraz publikacje upowszechniające działalność Parlamentu, takie jak: Biuletyn Parlamentu, materiały prasowe, opracowania przygotowane przez Dyrekcję Generalną ds. Badań. Drugą kategorią dokumentów dostępnych w tym rejestrze są dokumenty pochodzące spoza Parlamentu: z Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Trybunału Obrachunkowego i innych, jak również petycje, dokumenty pochodzące z państw członkowskich oraz oficjalna korespondencja.</p>
Rada Unii Europejskiej	Council decision of 22 March 2004 adopting the Council's Rules of Procedure (2004/338/EC, Euratom) [Decyzja Rady z 22 marca 2004 r. przyjmująca regulamin Rady (2004/338/WE, Euratom) – tekst niedostępny w języku polskim]	<p>http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/showPage.asp?lang=PL&id=549&mode=g&name</p> <p>Wstępne porządki spotkań Rady Unii Europejskiej oraz jej organów pomocniczych z wyjątkiem tych, które dotyczą bezpieczeństwa i spraw wojskowych; dokumenty pochodzące spoza Rady, co do których ich autorzy zgodzili się na publiczne udostępnienie; dokumenty związane z procesem legislacyjnym wysłane do COREPER-u i/lub Rady, które zostały wymienione w części I/A lub A porządków obrad COREPER-u lub Rady, jak również propozycje aktów prawnych, propozycje wspólnych stanowisk oraz wspólne teksty przyjęte przez komitety pojedyncze; każdy inny dokument uchwalony przez Radę, który ma zostać opublikowany w <i>Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej</i>; dokumenty, które na wniosek zostały udostępnione chociaż jednej osobie.</p>

Instytucja, organ, agencja	Akty regulujące tworzenie rejestrów	Adres i zawartość rejestru
Urząd Harmonizacji w Ramach Rynku Wewnętrznego	<p>Decision no CA-03-22 of the Administrative Board of the Office for Harmonization in the Internal Market (Trade Marks and Designs) of 24 November 2003 on the implementation of Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to documents</p> <p>[Decyzja nr CA-03-22 Rady Administracyjnej Urzędu Harmonizacji w Ramach Rynku Wewnętrznego (Znaki Towarowe i Wzornictwo) z 24 listopada 2003 r. w sprawie wdrażania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2001 r. dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów – tekst niedostępny w języku polskim]</p>	<p>http://oami.europa.eu/en/office/preg/preg2.htm</p> <p>Rejestr zawiera: decyzje i komunikaty Prezesa, dokumenty Rady Administracyjnej i Komitetu Budżetowego, decyzje dotyczące znaków towarowych, dokumenty związane ze współpracą z innymi organizacjami, sprawozdania roczne, statystyki, dokumenty finansowe, dokumenty ze spotkań, konferencji, seminariów, wskazywane dotyczące zaskarżania decyzji Urzędu i in.</p>
Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin	<p>Decyzja Rady Administracyjnej Wspólnotowego Urzędu Ochrony Odmian Roślin z dnia 25 marca 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów</p>	<p>http://www.cpvo.europa.eu/en/document/accesdoc/accesdoc.htm?#item4</p> <p>Rejestr zawiera: akty prawne Urzędu, bazę danych wniosków i przyznanych uprawnień, decyzje Rady Administracyjnej i Izby Odwoławczej, raporty roczne i formularze aplikacyjne.</p>

* Pełną listę kategorii dokumentów, jakie powinien zawierać rejestr, definiuje *Bureau decision 128/2003 on public access to Committee of the Regions documents via the electronic document register* [online], 2003, dostępny: http://www.cor.europa.eu/red/documents/f_cdr3276-2003_decision_128-2003_d_en.pdf

Źródło: zestawienie własne na podstawie zawartości serwerów internetowych.

3. Zakres i zasięg rejestrów

Rozporządzenie 1049/2001 nie precyzuje, jaka ma być zawartość rejestrów, pozostawiając decyzję w tym zakresie ciałom podlegającym temu obowiązkowi. W szczegółowych przepisach niektórych podmiotów możemy znaleźć listę typów dokumentów przewidzianych do obowiązkowego zamieszczenia w rejestrze. Należą do nich: Komitet Regionów, Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego, Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu oraz Europejska Agencja Kolejowa. Niestety 3 wymienione wyżej agencje nie wywiązały się, jak dotąd, z obowiązku utworzenia rejestru. Z podobną listą mamy również do czynienia w przypadku Parlamentu Europejskiego, który wymienia wszystkie typy dokumentów, jakie mają być udostępnione bezpośrednio (w pełnym brzmieniu) w rejestrze. Lista ta nie obejmuje tych dokumentów, o których jedynie informacja bibliograficzna dostępna jest w rejestrze, ale takich jest bardzo niewiele (ok. 10%).

Sporządzenie listy udostępnianych dokumentów ma dość duże znaczenia z tego względu, że porządkuje zawartość rejestru, a przede wszystkim daje pewność co do jego zawartości. Nawet najbardziej zasobny rejestr, ale bez uporządkowanej zawartości nie będzie tak przydatny informacyjnie, jak mała baza danych, co do której mamy pewność, jakiego rodzaju informacje można tam odnaleźć. Tworzenie zbiorów informacji z mgliście określoną zawartością powoduje, że ich wykorzystanie ma miejsce dopiero wtedy, gdy zawiodą wszystkie inne źródła informacji. Brak informacji o zawartości rejestru powoduje, że użytkownik sam musi ją określić. Pomocny w tym celu może być podział na kategorie dostępnych dokumentów. W przypadku rejestrów w formie stron www mogą to być nazwy działów, natomiast w przypadku rejestrów w formie baz danych może to być pole określające typ dokumentu. Każdy z istniejących rejestrów umożliwia określenie, jakiego rodzaju dokumenty się w nim znajdują. Trudno jest jednak we wszystkich rejestrach określić i przewidzieć, czy każdy dokument z danej kategorii został umieszczony w rejestrze i czy w przyszłości będą one aktualizowane, tzn. czy zawsze nowe dokumenty danego typu będą umieszczane w rejestrze.

Najcenniejszą zawartością rejestrów są te dokumenty i publikacje, których nigdzie indziej nie można odnaleźć. Jeżeli dołączane są tam publikacje i dokumenty udostępniane także w innych miejscach, to ich obecność w rejestrze może tylko sztucznie powiększać jego objętość, nie wnosząc nic istotnego do systemu informacyjnego. Zasadne byłoby ich dołączanie, o ile rejestr oferowałby dodatkowe narzędzia do ich

przeszukiwania – takie, które nigdzie nie są dostępne. Czasami obecność w rejestrze dokumentów opublikowanych gdzie indziej jest jednak uzasadniona. Na przykład w rejestrze dokumentów Rady Unii Europejskiej możemy znaleźć także ostateczne teksty uchwalonych aktów prawnych, które publikowane są w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”. Dostęp do nich jest tu przede wszystkim szybszy, ponieważ na publikację w „Dzienniku” trzeba poczekać czasami kilka lub kilkanaście tygodni. Oprócz tego w rejestrze można znaleźć wszystkie wersje robocze tych aktów. Jedną z nich jest wersja końcowa, a jej usunięcie z tego zbioru niewątpliwie zubożyłoby jego wartość informacyjną. Z takimi sytuacjami mamy do czynienia we wszystkich istniejących rejestrach instytucji i organów unijnych.

Kuriozalnie na tle innych wygląda rejestr Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy. Można w nim, jak dotąd, odnaleźć jedynie regulacje dotyczące dostępu do dokumentów oraz inne dokumenty o polityce informacyjnej tej Agencji. Unijnym legislatorom na pewno nie chodziło o taką zawartość rejestrów, dlatego nie można uznać tego rejestru za gotowe narzędzie informacyjne. W takiej postaci niewątpliwie przynosi on jakąś korzyść, ale inną niż należałoby się spodziewać po rejestrze dokumentów wewnętrznych.

Dyskusyjna jest również zawartość rejestru Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem. Zawiera on bowiem jedynie listę publikacji od 2003 r., których pełne teksty dostępne są na innej stronie tego Instytutu. Pokazuje więc, jaki jest rezultat pracy Instytutu, ale nie wnosi nic w zrozumienie, jak ta agencja funkcjonuje, ani nic nowego do systemu informacyjnego Unii Europejskiej.

Zdecydowana większość rejestrów oferuje dokumenty, które nie są udostępniane nigdzie indziej. Są to najczęściej dokumenty wewnętrzne niepublikowane w oficjalnych publikatorach. Ich ujawnienie w rejestrach przyczyniło się do zwiększenia zakresu dostępnych informacji. Jest to niewątpliwie jedna z największych zalet rejestrów. Dodatkowo w regulacjach Komisji Europejskiej i Europejskiej Fundacji Kształcenia oraz Agencji Wykonawczej ds. Inteligentnej Energii znalazły się zapewnienia, że zakres dokumentów dostępnych w ich rejestrach będzie się stopniowo rozszerzał.

Liczba i różnorodność udostępnianych dokumentów zależy od aktywności danego organu. Najbardziej zasobne są rejestry instytucji unijnych (Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej), w mniejszym natomiast stopniu rejestry organów (Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego) oraz agencji unijnych. W rejestrze dokumentów Rady Unii Europejskiej

rocznie przybywa ponad 100 tys. dokumentów, w rejestrze Parlamentu – ok. 180 tys., w obu przypadkach licząc wszystkie wersje językowe dokumentów łącznie. Ale już w podstawowym rejestrze dokumentów Komisji Europejskiej przybywa ich rocznie tylko ok. 12 tys. Tak duży roczny przyrost dokumentów wymusza na organizatorach rejestrów tworzenie automatycznych baz danych oraz udostępnienie efektywnych narzędzi do ich przeszukiwania. Rejestry niektórych agencji zawierają w tej chwili bardzo niewiele informacji, dlatego część z nich prezentowana jest w postaci tematycznych stron www, a nie w postaci baz danych.

Dolna granica zasięgu chronologicznego rejestrów najczęściej wyznaczana jest przez datę ich utworzenia. Data ta najczęściej mieści się pomiędzy 2002 a 2004 rokiem. Tylko w przypadku 4 rejestrów mamy do czynienia ze starszymi dokumentami. Do nich zaliczają się: rejestr Rady Unii Europejskiej (od początku 1999 r.) i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (od początku 2001 r.) oraz rejestry Komitetu Regionów i Urzędu Harmonizacji w Ramach Rynku Wewnętrznego. Te dwa ostatnie ciała zasługują na szczególne wyróżnienie, ponieważ udostępniają w rejestrach dokumenty od początku istnienia, czyli od roku 1994. Agencje utworzone po 2003 r. od początku swojego istnienia zobowiązane są do udostępniania swoich dokumentów, w związku z czym ich przyszłe rejestry (żadna z tych agencji jeszcze rejestru nie utworzyła) powinny objąć pełnym zasięgiem chronologicznym ich dokumenty.

W artykule 11 ust. 1 rozporządzenia 1049/2001 nakłada się na ciała tworzące rejestry obowiązek bezzwłocznego zamieszczenia informacji o istniejących dokumentach, a tym samym obowiązek aktualizacji rejestrów. Mówiąc o aktualizacji należy rozróżnić dwa jej elementy: częstotliwość uaktualnień oraz daty najnowszych udostępnionych dokumentów. Rejestry instytucji i organów unijnych aktualizowane są przynajmniej raz w tygodniu, a często zdarza się, że nawet kilka razy w tygodniu. Najnowsze dokumenty dostępne są tam bez zbędnej zwłoki. Należy także pamiętać, że na przygotowanie dokumentów do udostępnienia w rejestrach również potrzeba czasu (np. na opisanie dokumentu w strukturze bazy). Trochę inaczej wygląda aktualizacja rejestrów agencji unijnych. W większości przypadków są one uaktualniane, ale najnowsze dokumenty czasami pochodzą sprzed kilku miesięcy lub sprzed roku. Nie zawsze świadczy to o zaniedbaniach, ale może być spowodowane tym, że w rejestrach udostępniane są opracowania roczne (np. budżety, sprawozdania roczne, roczne plany prac itp.). Niepokojąco pod tym względem wygląda rejestr Urzędu Harmo-

nizacji w Ramach Rynku Wewnętrznego. Najnowsze dostępne w nim informacje pochodzą z 2004 r. Wygląda na to, że został on jednorazowo przygotowany i nie jest od tego czasu aktualizowany.

Analizując rejestry pod kątem ich zasięgu językowego należy wyróżnić dwa elementy: opis rejestru oraz język dokumentów. Opis rejestrów (w przypadku baz danych ich *interface*) najczęściej dostępny jest w tych wersjach językowych, w jakich udostępniane są serwery internetowe poszczególnych instytucji, organów i agencji. Jedynie opisy rejestrów 3 podstawowych instytucji unijnych (Parlament, Rada UE i Komisja) dostępne są we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej (w tym od 2004 r. w wersji polskiej). W pozostałych przypadkach liczba dostępnych języków jest mocno ograniczona i najczęściej nie przekracza 5 wybranych wersji językowych.

Natomiast języki, w jakich udostępniane są pełne teksty dokumentów, najczęściej zależą od języków roboczych danej instytucji, organu czy agencji.⁶ Żaden rejestr nie udostępnia wszystkich swoich dokumentów we wszystkich językach urzędowych Unii i trudno oczekiwać, aby kiedykolwiek do tego doszło. Jedynie dokumenty, które przeznaczone są do publikacji w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej” najczęściej dostępne są we wszystkich językach urzędowych. Pozostałe dokumenty udostępniane są w ograniczonej liczbie języków. Najczęściej powtarzającymi się językami są angielski i francuski.

4. Uporządkowanie zbioru i narzędzia wyszukiwawcze

Rozporządzenie 1049/2001 nie określa precyzyjnie, w jaki sposób mają być zorganizowane rejestry dokumentów, a jedynie wymienia obowiązkowe elementy opisu dokumentu (numer, referencje międzyinstytucjonalne,⁷ przedmiot i krótki opis treści dokumentu oraz datę jego otrzymania lub sporządzenia a także zapisania w rejestrze). W praktyce spotyka się dwa rozwiązania: albo jest to baza danych, albo tematyczna strona www, w okrojonej wersji czasami sprowadzana do jednego pliku (np. rejestr Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem). Na 13 istniejących rejestrów tylko 7 ma formę bazy danych, z czego tylko jedna z tych baz jest tworzona przez unijną

⁶ Por.: A.Ogonowska, *Język polski językiem urzędowym Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa w: Źródła informacji o Unii Europejskiej: zarys problematyki*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s.74-92.

⁷ Najczęściej jest to numer procedury legislacyjnej, z którą związany jest dany dokument.

agencję (Europejska Fundacja Kształcenia), pozostałe utrzymywane są przez instytucje i organy unijne. Rezygnacja z tworzenia baz danych jest najczęściej podyktowana niewielką liczbą udostępnianych dokumentów. Jeżeli dane ciało udostępnia kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt dokumentów, to zwykle nie ma potrzeby tworzenia bazy danych. Problem jednak pojawi się wraz z upływem czasu i przyrostem ich liczby.

Zorganizowanie **rejestru w formie stron www** ma swoje zalety, ponieważ użytkownik od razu widzi, z jak licznym zbiorem informacji ma do czynienia. Rejestry w formie stron www mają także swoje ograniczenia, np. nie pozwalają na wyszukanie dokumentów wg innego kryterium niż zaprojektowany układ stron. Istniejące rejestry są czytelne i przejrzyste dla użytkownika, nie nastręczają też trudności w wyszukiwaniu. Jedynie rejestr Urzędu Harmonizacji w Ramach Rynku Wewnętrznego zawiera na tyle dużo dokumentów, że powinien już przekształcić się w bazę danych.

Każdy z istniejących **rejestrów w formie bazy danych** skonstruowany jest trochę inaczej. W każdej bazie danych istotna jest jej struktura, która określa zakres informacji udostępnionych oraz narzędzia wyszukiwawcze umożliwiające przeszukiwanie jej zawartości. W bazach dokumentacyjnych, a z takimi mamy do czynienia w przypadku rejestrów, jednostką opisu stanowi dokument, z którego „wylania się” te informacje, które będą elementami wyszukiwawczymi. W niektórych przypadkach również cały tekst dokumentu jest elementem wyszukiwawczym (bazy pełnotekstowe). Podobieństwa w organizacji rejestrów widać w bazach administrowanych przez Komisję Europejską oraz pomiędzy rejestrami Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (ten pierwszy jest bardziej rozbudowany).

Zawartość dokumentu w bazie danych jest rozpisana na informacje formalne i rzeczowe, które dla użytkownika przekładają się na pola wyszukiwania formalnego i rzeczowego. **Narzędzia wyszukiwania formalnego** najczęściej mają postać pól o kontrolowanej zawartości, np. daty wpisywane są w ściśle określonym porządku, informacje o autorach również są uporządkowane (nazwiska wpisujemy jako pierwsze, a imiona po nich) itp. W wielu bazach danych w tych polach dla ułatwienia tworzy się rozwijane listy ze wszystkimi możliwymi opcjami do wyboru. Narzędzia do wyszukiwania formalnego umożliwiają przez to bardzo precyzyjne wyselekcjonowanie grupy poszukiwanych dokumentów. Zaletą tych narzędzi jest przede wszystkim to, że ich działanie jest niezawodne (z wyjątkiem błędów popełnionych przy wpisywaniu danych do bazy). Tworzone w ten sposób

narzędzia do wyszukiwania formalnego powinny jak najlepiej oddawać specyfikę zawartości bazy danych, tzn. zawierać te elementy, które różnicują opisywany zbiór dokumentów i będą niosły dla użytkownika cenne informacje. Im więcej w bazie takich narzędzi, tym lepsze efekty osiąga się przy wyszukiwaniu.

Wszystkie rejestry z wyjątkiem rejestru Europejskiej Fundacji Kształcenia umożliwiają wyszukiwanie za pomocą numeru dokumentu. Jest to zwykle najprostsza metoda odnalezienia dokumentu w bazie danych. Zwykle w rejestrach wykorzystywane są numery i oznaczenia danej instytucji. Inaczej do tego problemu podszedł Parlament Europejski, który na potrzeby swojego rejestru wymyślił nowy sposób oznaczania dokumentów. Tej innowacji przyświecała idea stworzenia jednolitego systemu oznaczeń⁸ dla wszystkich instytucji. Należy pamiętać, że w rejestrach mamy do czynienia nie tylko z dokumentami macierzystej instytucji, ale również z tymi, które są w jej posiadaniu a pochodzą spoza niej. Przepisy dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego bardzo wiele uwagi poświęcają temu zagadnieniu, a praktyczna realizacja tych postanowień doprowadziła do powstania zupełnie nowych oznaczeń, także dokumentów samego Parlamentu. System ich tworzenia jest na tyle skomplikowany (zob. odpowiedź do pola *odsyłacz* w rejestrze Parlamentu Europejskiego), że w praktyce nie są one wykorzystywane do wyszukiwania. Rejestr Parlamentu umożliwia również wyszukiwanie dokumentów na podstawie ich oryginalnych oznaczeń, ale konwencja ich zapisu nie jest w rejestrze dobrze wyjaśniona. Ta ostatnia uwaga dotyczy również rejestru dokumentów Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

Pięć rejestrów umożliwia wyszukiwanie dokumentów wg autora (Parlament, Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz oba rejestry Komisji). W przypadku rejestru Parlamentu, Komitetu Regionów i Komisji Europejskiej są to pola kontrolowane, których zawartość można wybrać z listy. W przypadku Komitetu Regionów funkcje te spełniają dwa pola: nazwiska sprawozdawcy oraz nazwy struktury organizacyjnej. Wprowadzenie kontrolowanych pól ułatwia wyszukiwanie, ponieważ rozwiązuje problem błędnego lub niewłaściwego wpisania nazwy.

⁸ Parlament Europejski od kilku lat nawołuje to utworzenia i stosowania jednolitego systemu oznaczeń dokumentów unijnych (por. *European Parliament resolution on public access to Parliament, Council and Commission documents*, 25.09.2003, P5_TA(2003) 413), nie wydaje się jednak, aby przyjęte przez niego rozwiązanie mogło znaleźć powszechną akceptację.

Wyszukiwanie wg kategorii dokumentów posiadają wszystkie istniejące rejestry z wyjątkiem utworzonego przez Radę Unii Europejskiej. W tym ostatnim przypadku w opisie każdego dokumentu pojawia się informacja o kategorii dokumentu, jednak pełni ona jedynie funkcje informacyjne, natomiast nie uczyniono z tych danych narzędzia wyszukiwawczego. Taka praktyka dziwi, ponieważ osłabia zdolności wyszukiwawcze rejestru. Kategoria dokumentu jest jednym z ważniejszych, obok wyszukiwania rzeczowego, narzędzi wyszukiwawczych. W każdym rejestrze jest to pole kontrolowane, co przy dużej liczbie różnych typów dokumentów ułatwia wyszukiwanie.

Każdy rejestr (rozporządzenie 1049/2001) powinien obowiązkowo zawierać informacje o datach powstania lub otrzymania dokumentów oraz o dacie ich wprowadzenia do systemu. Zwykle te informacje służą również do zawężania wyszukiwania. Data dokumentu to jedna z podstawowych informacji o nim, natomiast data wprowadzenia do rejestru jest użyteczna dla tych, którzy pragną śledzić nowe dokumenty w systemie. Jedynie Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski dają możliwość przeszukiwania rejestrów za pomocą daty wprowadzenia do bazy.

Cztery z siedmiu rejestrów w formie baz danych oferują możliwość zawężania wyszukiwania do określonych wersji językowych dokumentów. W praktyce jest to możliwe także w tych bazach, które umożliwiają przeszukiwanie wg dowolnego słowa z tytułu lub z tekstu dokumentu. Wybór języka naturalnego w tym wyszukiwaniu determinuje grupę wyszukanych dokumentów. Zawężanie wg języka dokumentu jest bardzo istotne w przypadku baz danych wielojęzycznych. Pozwala ono uniknąć oglądania opisów tych samych dokumentów sporządzonych w różnych wersjach językowych. Niestety w żadnym rejestrze nie ostrzega się, że nie wszystkie zamieszczone tam dokumenty są dostępne we wszystkich wersjach językowych, w związku z czym użycie tej opcji może prowadzić do nieświadomego ograniczenia wyniku wyszukiwania.

W rejestrach Rady Unii Europejskiej oraz Komitetu Regionów możliwe jest również odnajdywanie dokumentów związanych z określoną procedurą legislacyjną. Zważywszy na fakt, że większość dokumentów z rejestrów związana jest z procesami legislacyjnymi dziwi, że tylko dwie instytucje dysponują takim narzędziem wyszukiwawczym.

Narzędzia do wyszukiwania rzeczowego stanowią najbardziej problematyczną część każdego systemu informacyjnego. Ich obecność w bazach danych jest jak najbardziej pożądana, ale rzadko który system posiada dobre narzędzie z tego zakresu. Są one kosztowne w two-

rzeniu i często zawodne w praktycznym wykorzystaniu. Ich jakość najlepiej świadczy o tym, jaki wysiłek włożono w utworzenie bazy danych. Zadaniem narzędzi do opisu i wyszukiwania rzeczowego jest określenie zawartości merytorycznej zgromadzonych dokumentów. Do tego celu używa się języków informacyjno-wyszukiwawczych, których zadaniem z jednej strony jest dobre odzwierciedlenie tematu dokumentów (funkcja informacyjna), z drugiej zaś zastosowany opis musi spełniać funkcje wyszukiwawcze, tzn. użytkownik musi mieć szansę domyśleć się, że szukając dokumentów na określony temat powinien użyć takiego a nie innego określenia. Najlepszym językiem informacyjnym jest język naturalny, niestety, jest to bardzo nieefektywny język wyszukiwawczy, dlatego w systemach informacyjnych najczęściej tworzy się sztuczne języki informacyjno-wyszukiwawcze.

O stworzenie unikalnego języka informacyjno-wyszukiwawczego pokusiły się w swoich rejestrach Rada Unii Europejskiej oraz Parlament Europejski (ten ostatni tylko w tej części, która zawiera dokumenty prasowe). Zastosowanie języków informacyjno-wyszukiwawczych jedynie do części zgromadzonych dokumentów z góry ogranicza znaczenie tego narzędzia. W rejestrze Parlamentu Europejskiego zasięg jego zastosowania jest niewielki. Na szczególną uwagę zasługuje natomiast język informacyjno-wyszukiwawczy zastosowany w rejestrze Rady.

Każdy dokument tego rejestru (w tym także dokumenty niejawne) jest opisany za pomocą jednego lub kilku „tematów” (*subject matter*), np. ACP, PTOM, FIN, OC. Tematy są zapisywane w postaci skrótovej (najczęściej są to akronimy), a wszystkich możliwych tematów jest ponad 300. Rejestr umożliwia rozszyfrowanie wszystkich akronimów poprzez wbudowaną listę wszystkich tematów. Czasami temat oznacza przedmiot dyskusji, czasami nazwę instytucji, której autorstwa dokument dostajemy do ręki, czasami też mówi o formie dokumentu, np. OJ oznacza porządek obrad. Temat informuje o najważniejszej treści dokumentu, jest też jednym z najważniejszych elementów umożliwiających wyselekcjonowanie z bazy interesujących materiałów. W dokumentach Rady po temacie zawsze występuje liczba informująca, ile razy w danym roku Rada zajmowała się już danym tematem, np. PTOM 18. Dobra znajomość dostępnych tematów to klucz do wyszukiwania w rejestrze Rady.

Skróty używane na oznaczenie tematu są te same bez względu na wersję językową dokumentów, ale we wszystkich językach urzędowych dostępna jest informacja, co który skrót oznacza. Taki zabieg bardzo dobrze rozwiązuje problem wielojęzyczności tej bazy, ponieważ

umożliwia odnalezienie wszystkich dokumentów o określonej tematyce niezależnie od tego, w jakich językach zostały one sporządzone. Lista dostępnych tematów nie jest zbyt długa, co może być przedmiotem krytyki, należy jednak pamiętać, że opisuje ona działalność tylko jednej instytucji. Krótka lista umożliwi również użytkownikowi zapoznanie się ze wszystkimi dostępnymi tematami w celu wybrania dla niego istotnych.

W rejestrze Parlamentu Europejskiego 43 hasła opisują zawartość dokumentów prasowych. Hasła te są przetłumaczone na wszystkie języki urzędowe Unii Europejskiej. Wybranie dowolnego hasła z listy powoduje, że zostanie wyszukanych zbyt wiele dokumentów, a w takim przypadku system nie pokazuje wyników wyszukiwania, prosząc o jego zawężenie. Niestety, nie ma możliwości ograniczenia wyszukiwania poprzez daty, ponieważ dokumenty prasowe w bazie nie mają wpisanych dat powstania. Powyższe uwagi prowadzą do stwierdzenia, że wyszukiwanie rzeczowego w rejestrze Parlamentu nie można uznać za zadowalające.

W wielu współczesnych systemach informacyjnych oferuje się również wyszukiwanie pełnotekstowe, którego zadaniem jest przeszukiwanie każdego pełnego tekstu dołączonego do bazy danych. Niewątpliwie jest to dodatkowe narzędzie do wyszukiwania tematycznego, jednak jego zastosowanie, zwłaszcza w dużych systemach, jest obciążone dużym ryzykiem szumu informacyjnego, jak również może nieprawidłowego użytkownika doprowadzić do niewłaściwej odpowiedzi na zapytanie informacyjne. Wśród omawianych tu rejestrów w formie baz danych tylko 3 posiadają funkcję przeszukiwania pełnych tekstów: rejestr Rady Unii Europejskiej, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Analizując te rejestry należy przede wszystkim przypomnieć, że zawierają one dokumenty spisane w wielu językach. Niestety, tylko niewielki procent tych dokumentów jest tłumaczony na wszystkie języki urzędowe Unii Europejskiej (najczęściej są one dostępne w językach roboczych danej instytucji). Przeszukując pełne teksty wykorzystujemy jeden konkretny język naturalny, np. angielski, francuski itp. Taka operacja oznacza więc, że dokonujemy zawężenia wyszukiwania do dokumentów zapisanych w określonej wersji językowej. Żaden z systemów nie ostrzega przed tym użytkownika. W celu przeszukania całej bazy danych należałoby powtórzyć to samo pytanie we wszystkich możliwych wersjach językowych.

Ponadto należy pamiętać, że nie do wszystkich dokumentów został dołączony pełny tekst, w związku z czym takie wyszukiwanie z góry

ogranicza wyniki. Szczególnie jest to istotne w rejestrze Rady Unii Europejskiej, który tylko w połowie zawiera pełne teksty dokumentów. Rejestr Komitetu Regionów zawiera pełne teksty wszystkich dokumentów, ale rzadko którego listu, natomiast rejestr Komitetu Ekonomiczno-Społecznego udostępnia wszystkie swoje dokumenty w pełnym brzmieniu. W dużych bazach danych umożliwiających przeszukiwanie pełnotekstowe ważna jest również możliwość wykorzystania operatorów logicznych i bliskości oraz maskowania znaków. Wszystkie przebadane rejestry w wyszukiwaniu pełnotekstowym oferują te narzędzia.

Sześć na siedem istniejących rejestrów w formie baz danych umożliwia przeszukiwanie tytułów udostępnianych dokumentów. Ograniczenia tego narzędzia są takie same jak w przypadku przeszukiwania pełnotekstowego. Dodatkowo należy pamiętać, że nie zawsze tytuł dokumentu odzwierciedla jego zawartość. Jeżeli jest to jedyne narzędzie do wyszukiwania tematycznego, a tak jest na przykład w rejestrach administrowanych przez Komisję Europejską, to tak zaprojektowane bazy danych nie dają możliwości efektywnego wyszukiwania rzeczowego.

Odrębne zagadnienie stanowi możliwość formułowania w rejestrach pytań złożonych. Rejestry w formie baz danych są obecnie budowane w postaci formularza z „okienkami” do wyszukiwania. Każde „okienko” stanowi jedno narzędzie wyszukiwawcze. We wszystkich rejestrach pomiędzy dostępnymi narzędziami wyszukiwawczymi zdefiniowane jest działanie koniunkcji, tzn. że korzystając z więcej niż jednego narzędzia dokonujemy iloczynu logicznego pomiędzy zbiorami wyników każdego z nich. Korzystanie z „okienek” jest wygodniejsze od konieczności wypisywania całych działań logicznych, ale najczęściej w takich systemach zapomina się, że oprócz iloczynu logicznego można stosować również sumę i negację logiczną. Niestety żaden z rejestrów nie umożliwia zastosowania pomiędzy poszczególnymi narzędziami wyszukiwawczymi innego działania niż koniunkcja. Działanie inne niż iloczyn logiczny jest możliwe jedynie w obrębie niektórych pól wyszukiwawczych, np. w obrębie tytułu lub pełnego tekstu.

Wyniki wyszukiwania w większości istniejących rejestrów w formie baz danych można sortować. Taka opcja ułatwia korzystanie zwłaszcza z bardzo zasobnych baz danych.

5. Podsumowanie

Rejestry są nowym i cennym narzędziem informacyjnym Unii Europejskiej. Zdecydowanie rozszerzają one zakres informacji, jakie są dostępne wszystkim zainteresowanym pracami instytucji, organów i agencji. Część informacji tam udostępnianych jest osiągalna także w innych systemach informacyjnych, ale nie można uznać, że ich obecność w rejestrach jest niepotrzebnym dublowaniem zasobów informacyjnych. Rejestry tworzą odrębne zbiory informacji dokumentujące funkcjonowanie danego ciała, dlatego pewne powtórzenia są konieczne.

Do niechlubnych wyjątków należy jednak rejestr Instytutu Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem, który nie wnosi nic nowego do istniejącego systemu informacyjnego, a jedynie dubluje informacje dostępne na innych stronach. Niezrozumieniem funkcji rejestru wykazała się także Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, która w rejestrze udostępnia jedynie dokumenty o prowadzonej przez nią polityce informacyjnej.

Należy mocno podkreślić, że wiele agencji, jak dotąd, nie wywiązało się z obowiązku utworzenia rejestru. W przypadku części z nich wynika to głównie z faktu krótkiego okresu istnienia danej agencji (6 przypadków), jednak wydaje się, że część z nich zapomniała o tym obowiązku. Agencje zaczynają odgrywać coraz większą rolę w Unii Europejskiej, dlatego ważne jest, aby ich system informacyjny również się rozwijał.

Dokumenty zwarte w rejestrach stanowią zwykle niejednolity zbiór, który trudno zorganizować w jednej prostej bazie danych. Dlatego też część ciał zdecydowała się podzielić rejestry (por. dwa rejestry Komisji Europejskiej) albo wyodrębnić w nich osobne zbiory (por. rejestr dokumentów i korespondencji Komitetu Regionów). Taki zabieg zmusza użytkownika do powtarzania wyszukiwań w każdym zbiorze osobno, ale niewątpliwie przyczynia się do lepszej organizacji tych zbiorów informacji i do zaoferowania odpowiednich narzędzi wyszukiwawczych. Negatywne wrażenie robi rejestr Parlamentu Europejskiego, w którym zamieszczono bardzo wiele oficjalnych dokumentów tej instytucji, ale narzędzia wyszukiwawcze tego rejestru są niewystarczające. Te same dokumenty w innych systemach Parlamentu są zaopatrzone w lepsze narzędzia do przeszukiwania.

Bardzo źle wygląda sytuacja wyszukiwania rzeczowego we wszystkich rejestrach z wyjątkiem rejestru Rady Unii Europejskiej. Jest to ich największa wada, bez której usunięcia dalsze powodzenie tego narzędzia informacyjnego może stać pod poważnym znakiem

zapytania. Rejestry tworzą niejednolite zbiory także pod względem językowym, co stanowi ogromny problem zwłaszcza przy wyszukiwaniu rzeczowym. Żaden z rejestrów nie informuje, że część dokumentów dostępna jest tylko w jednej lub ograniczonej liczbie wersji językowych. Użytkownik przeszukując rejestry stara się odnaleźć wszystkie dokumenty na określony temat. Z góry jednak skazany jest na pewne niepowodzenie, jeżeli korzysta z narzędzi do przeszukiwania pełnych tekstów, ponieważ nie wszystkie dokumenty są tłumaczone na wszystkie języki urzędowe oraz nie zawsze dostępne są w pełnym brzmieniu wprost z rejestru. Tylko narzędzia do wyszukiwania rzeczowego, które odnajdują dokumenty niezależnie od ich wersji językowych, są w stanie rozwiązać ten problem. Narzędziem takim, jak dotąd, dysponuje jedynie rejestr Rady Unii Europejskiej.

Rejestry instytucji unijnych tworzą potężne zbiory informacji. W tych dużych bazach danych problemem staje się stworzenie takich narzędzi, które umożliwią precyzyjne wyselekcjonowanie interesujących dokumentów. Już teraz w wielu bazach trudno jest ograniczyć liczbę wyszukanych dokumentów do tych, których zawartość można przejrzeć podczas jednej sesji wyszukiwawczej. Dwa rejestry – Rady i Parlamentu – dodatkowo stawiają warunek, że liczba wyszukanych dokumentów musi być mniejsza od pewnej wartości. W przeciwnym razie system nie wyświetla wyników (Parlament) lub wyświetla jedynie pierwszych sto dokumentów (Rada). Rozwiązaniem tych problemów jest rozszerzenie zakresu dostępnych narzędzi do wyszukiwania formalnego oraz stworzenie dobrych narzędzi do wyszukiwania rzeczowego. Dodatkowo należałoby umożliwić łączenie pól wyszukiwawczych dowolnymi spójnikami logicznymi. Niestety żaden z dużych rejestrów nie stanowi wzoru godnego polecenia w tym zakresie. Nawet dwa najlepsze rejestry: Rady Unii Europejskiej i Komitetu Regionów nie są bez wad. Rejestr Rady posiadając dobre narzędzie do wyszukiwania rzeczowego ma zbyt mało narzędzi do przeszukiwania formalnego, natomiast z odwrotną sytuacją mamy do czynienia w przypadku Komitetu Regionów – ma on bardzo dobre narzędzia do wyszukiwania formalnego i mało skuteczne narzędzie do wyszukiwania rzeczowego. Istniejące problemy z możliwościami wyszukiwawczymi rejestrów będą się pogłębiać wraz z przyrostem w nich liczby dokumentów.

Utworzenie rejestrów jest jednym z sukcesów polityki otwartości Unii Europejskiej. Miejmy jednak nadzieję, że ich obecny kształt będzie ewoluował w celu lepszego zaspokojenia potrzeb informacyjnych użytkowników. Rozporządzenie 1049/2001 nakłada obowiązek two-

rzenia rejestrów, ale nie określa minimalnych standardów wyszukiwania informacji. Jeżeli rejestry mają pełnić rolę systemów ułatwiających dostęp do dokumentów, to narzędzia informacyjne rejestrów powinny być rozwijane. W przeciwnym razie może dojść do obniżenia informacyjnego znaczenia tych zbiorów.

Abstract

Instruments of information established on the basis of the EU regulation on access to documents – information value analysis and assessment

Part I. Registers of documents

The European Union's Regulation No. 1049/2001 on the access to EU's documents impose obligations upon institutions, bodies and agencies to provide for tools to open up and simplify citizens' access to internal documentary. The Regulation defines four modes of public access to documents: publication in the „Official Journal of the European Union”, direct access via Internet, access upon request and creation of registers. The article is based upon research carried out on 13 existing registers of documents. Some institutions have still neglected their obligation to create such a register. Some registers haven't reached beyond an experimental stage yet and no common approach in that respect is in place. The best developed registers are those of the European Commission, the European Parliament and the Council of the European Union. However, even they fail to meet all the needs, their weaknesses consisting mainly in their information-retrieval tools. Summing up, registers of documents have occurred unsatisfactory so far and, worse still, their efficacy is going to decrease even further, in proportion to a number of documents processed.