EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 29.07.2005
KOM(2005) 348 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisesta vuonna 2004

{SEK(2005) 1025}

JOHDANTO

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annettua asetusta (EY) N:o 1049/2001[1] sovelletaan 3. joulukuuta 2001 alkaen. Asetuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaan kukin toimielin julkaisee vuosittain edellistä vuotta koskevan kertomuksen. Kyseisessä kertomuksessa toimielimet tekevät selkoa siitä, kuinka monta kertaa ne ovat kieltäytyneet toimittamasta asiakirjoja asiaa koskevan pyynnön saatuaan ja selvittävät kieltäytymisen syitä. Kertomuksessa on myös mainittava niiden arkaluonteisten asiakirjojen lukumäärä, joista ei ole mainintaa julkisessa asiakirjarekisterissä.

Tämä vuotta 2004 koskeva kertomus on kolmas komission kyseisen säännöksen nojalla esittämä kertomus.

Kertomuksen liitteenä on tilastoja asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten käsittelystä. Asetuksen kolmesta soveltamisvuodesta esitetään taulukoita, joiden avulla voidaan seurata asetuksen täytäntöönpanon kehittymistä. Tässä yhteydessä olisi korostettava, että esitetyt tilastot koskevat ainoastaan julkaisemattomiin asiakirjoihin tutustumista koskevia hakemuksia eivätkä siis käsitä jo julkaistujen asiakirjojen tilauksia tai tietopyyntöjä.

Liitteessä tarkastellaan myös yksityiskohtaisesti asiakirjoihin tutustumisesta tehtyjä hakemuksia ja sovellettuja poikkeuksia sekä esitetään katsaus Euroopan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista ja tuomioistuimessa nostetuista kanteista.

[1] EUVL L 145, 31.05.2001, s. 43.

1. ASETUKSEN SOVELTAMISEEN LIITTYVÄT ERITYISET TOIMET

1.1. Komissio hyväksyi 30. tammikuuta 2004 asetuksen (EY) N:o 1049/2001 17 artiklan 2 kohdassa säädetyn kertomuksen kyseisessä asetuksessa vahvistettujen periaatteiden täytäntöönpanosta.

1.2. Asetusta (EY) N:o 1049/2001 on sovellettu 1. lokakuuta 2003 lähtien kyseisenä päivämääränä toiminnassa olleisiin yhteisön virastoihin. Kyseiset virastot hyväksyivät vuonna 2004 säännöt asetuksen soveltamisesta. Hiljattain perustettujen virastojen osalta asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisesta säädetään aina perustamisasiakirjassa.

1.3. Komissio on tehnyt ehdotuksen tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta EY:n toimielimiin ja muihin elimiin[2]. Euroopan parlamentti on antanut ehdotuksesta lausunnon ensimmäisessä käsittelyssä, ja siitä on päästy neuvostossa poliittiseen yhteisymmärrykseen.

2. TIEDOTTAMINEN YLEISÖLLE

2.1. Sen jälkeen, kun unioni laajeni 1. toukokuuta 2004, komission sisäisten asiakirjojen rekisteriä on mukautettu kattamaan 20 virallista kieltä. KOM-sarjan lopulliset asiakirjat sekä komission kokousten esityslistojen ja pöytäkirjojen tekstit ovat saatavilla kokonaisuudessaan. Komissio jatkaa rekisterin teknistä kehittämistä, jotta muitakin asiakirjasarjoja voitaisiin saattaa suoraan yleisön saataville.

2.2. Joulukuusta 2003 lähtien sisäisten asiakirjojen rekisterin lisänä on uusi rekisteri. Se kattaa niiden komiteoiden työskentelyn, jotka avustavat komissiota sen käyttäessä täytäntöönpanovaltaansa. Rekisteri kattaa komiteoiden työskentelyyn liittyvät asiakirjat, jotka toimitetaan Euroopan parlamentille ns. komitologiapäätöksen[3] säännösten mukaisesti.

2.3. Internetissä EUROPA-serverillä olevalla sivustolla, joka käsittelee asiakirjojen saatavuutta, käytiin yhteensä 1 384 108 kertaa vuonna 2004 avattuina sivuina laskettuna. Tämä tarkoittaa kuukaudessa keskimäärin 115 342 käyntikertaa ja työpäivää kohden keskimäärin lähes 5 250 käyntikertaa. Kävijämäärät ovat siis kolminkertaistuneet vuodesta 2003.

2.4. Kolmen toimielimen vuonna 2002 yhdellätoista silloisella yhteisökielellä julkaisema yhteinen esite[4] on käännetty yhdeksälle uudelle yhteisökielelle. Näitä esitteitä saa edustustoista, lähetystöistä, tiedotuspisteistä ja eri verkostoista.

---

2 KOM(2003) 622 lopullinen.

3 Päätös 1999/468/EY, tehty 28 päivänä kesäkuuta 1999, menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä (EYVL L 184 , 17.7.1999, s. 23).

4 Luettelonumero KA-41-01-187-FR-C ISBN 92-894-1904-0.

2.5. Kyseiset toimielimet ovat jatkaneet toteutettavuustutkimusta tiedotusvälineestä, joka voitaisiin ottaa käyttöön vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella.

3. YHTEISTYÖ MUIDEN TOIMIELINTEN JA JÄSENVALTIOIDEN KANSSA

3.1. Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 15 artiklan 2 kohdassa säädetty toimielinten välinen komitea ei kokoontunut vuonna 2004. Yksiköt, jotka vastaavat kyseisen asetuksen soveltamisesta Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission pääsihteeristöissä, ovat kuitenkin lisänneet keskinäistä tietojen ja kokemusten vaihtoaan parhaiden käytänteiden tunnistamiseksi ja asetuksen johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi.

3.2. Neuvoston puheenjohtajavaltio Alankomaat järjesti 25. ja 26. marraskuuta 2004 Haagissa toisen avoimuutta Euroopassa käsitelleen konferenssin, jonka tarkoituksena oli arvioida asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamista ensimmäisen kerran unionin laajennuttua kymmenellä uudella jäsenvaltiolla.

4. ASIAKIRJOIHIN TUTUSTUMISTA KOSKEVIEN HAKEMUSTEN TARKASTELU

4.1. Asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten määrä on kasvanut tasaiseen tahtiin asetuksen hyväksymisen jälkeen, ja kyseinen suuntaus oli nähtävissä myös viime vuonna:

– vuodesta 2002 vuoteen 2003 alkuperäisten hakemusten määrä kasvoi 991:stä 1 523:een eli 53,7 prosenttia,

– vuonna 2004 esitettiin 2 600 alkuperäistä hakemusta eli 1 077 enemmän kuin vuonna 2003; lisäystä oli siis 70,72 prosenttia.

4.2. Uudistettujen hakemusten määrä ei kasvanut yhtä paljon:

– vuodesta 2002 vuoteen 2003 uudistettujen hakemusten määrä kasvoi 96:stä 143:een eli 48,96 prosenttia,

– vuonna 2004 esitettiin 162 uudistettua hakemusta eli 19 enemmän kuin vuonna 2003; lisäystä oli siis 13,29 prosenttia.

4.3. Hakemusten aloittainen jakauma oli hyvin samankaltainen kuin edellisinä vuosina. Eniten kiinnostusta herättivät kilpailupolitiikka, tulliasiat, välillinen verotus, sisämarkkinat ja ympäristöpolitiikka, sillä lähes 40 prosenttia hakemuksista koski näitä aloja.

4.4. Hakemusten jakauma esittäjien ammattiluokkien mukaan ei muuttunut merkittävästi. Yli neljännes hakemuksista oli erilaisten eturyhmien, kansalaisjärjestöjen ja yritysten tekemiä.

4.5. Yli neljänneksen hakemuksista (26,42 %) tekivät Belgiaan sijoittuneet henkilöt tai yritykset. Tämä johtuu siitä, että useilla Euroopassa toimivilla monikansallisilla yhtiöillä, kansainvälisillä asianajotoimistoilla sekä yhdistyksillä ja kansalaisjärjestöillä on toimipaikka Brysselissä. Lisäksi hieman yli puolet hakemuksista saapui Saksasta, Italiasta, Ranskasta, Yhdistyneestä kuningaskunnasta, Espanjasta ja Alankomaista. Uusista jäsenvaltioista tulevien hakemusten osuus on vaatimaton (4,31 %).

5. TUTUSTUMISOIKEUTEEN SOVELLETUT POIKKEUKSET

5.1. Alkuperäisiin hakemuksiin annettiin myöntäviä vastauksia suunnilleen yhtä paljon kuin vuonna 2003 eli 68,19 prosenttia 69,31 prosentin sijaan. Asiakirjat luovutettiin 64,8 prosentissa tapauksista kokonaisuudessaan ja 3,39 prosentissa tapauksista ne asetettiin osittain saataville.

Myöntävien vastausten prosenttiosuuteen ei ole laskettu mukaan hakemuksia, jotka koskivat jo luovutettuja asiakirjoja. Tällaisia hakemuksia tehtiin useita (lähes viidesosa hakemuksista). Lisäksi on huomattava, että noin kahdessa prosentissa tapauksista hakemus koski asiakirjaa, jota ei ollut olemassa.

5.2. Alkuperäisen päätöksen vahvistavia päätöksiä tehtiin huomattavasti aiempaa enemmän, sillä niiden määrä kasvoi 61,57 prosentista 73,21 prosenttiin.

Niiden tapausten määrä, joissa hakemus hyväksyttiin kokonaisuudessaan alun perin annetun kieltävän vastauksen jälkeen, laski 30,13 prosentista 9,09 prosenttiin. Asiakirjat osittain saataville asettavien päätösten määrä alun perin kieltävän vastauksen jälkeen sitä vastoin yli kaksinkertaistui 8,29 prosentista 17,7 prosenttiin.

Myöntävien vastausten osuus hakemusten käsittelyn päätyttyä oli vuonna 2004 70 prosenttia (72,82 % vuonna 2003). Asiakirjat luovutettiin kokonaisuudessaan 65,45 prosentissa tapauksista, ja ne asetettiin osittain saataville 4,58 prosentissa tapauksista.

5.3. Alkuvaiheessa kieltäviä päätöksiä perusteltiin useimmiten tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojalla (asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta), vaikka tähän poikkeukseen perustuneiden kieltävien päätösten osuus laskikin hieman eli 37,55 prosentista 31,81 prosenttiin. Useimmissa tapauksissa oli kyse pyynnöstä saada tutustua virallisiin ilmoituksiin, perusteltuihin lausuntoihin tai muihin asiakirjoihin, joissa on kyse vielä vireillä olleista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevista menettelyistä tai kilpailupolitiikkaan liittyvistä tutkimuksista.

Toiseksi yleisin kieltäytymisen peruste oli komission päätöksentekomenettelyn suojeleminen (asetuksen 4 artiklan 3 kohta). Tähän poikkeukseen perustuneiden kieltävien päätösten osuus kasvoi 20,92 prosentista 25,44 prosenttiin.

5.4. Pääasialliset perusteet vahvistaa kieltävä vastaus ovat samat kuin alkuvaiheessa:

– tutkintatoiminnan tarkoituksen suojaaminen (26,32 %),

– päätöksentekomenettelyn suojaaminen (21,75 %).

Olisi lisäksi pantava merkille, että kieltävän vastauksen vahvistamista perusteltiin taloudellisten etujen suojaamisella useammin kuin vuonna 2003, sillä tämä luku nousi 11,87 prosentista 15,79 prosenttiin. Tähän poikkeukseen perustuvien kieltävien päätösten osuus on huomattavasti alkuvaihetta korkeampi (alkuvaiheessa 8,33 %).

6. EUROOPAN OIKEUSASIAMIEHELLE TEHDYT KANTELUT

6.1. Vuonna 2004 oikeusasiamies käsitteli loppuun 13 kantelua, jotka oli nostettu komissiota vastaan sen kieltäydyttyä toimittamasta asiakirjoja. Viiden kantelun osalta oikeusasiamies totesi, ettei komissio ollut toiminut vastoin hyvää hallintotapaa. Viidessä muussa kantelussa päästiin sovintoratkaisuun tai asia oli jo tätä ennen ratkennut. Kolmen kantelun osalta oikeusasiamies esitti kriittisiä huomautuksia.

6.2. Oikeusasiamiehelle tehtiin 11 uutta kantelua vuonna 2004. Niistä neljä koskee kieltäytymistä luovuttaa asiakirjoja, jotka on laadittu tai saatu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä (viralliset ilmoitukset, perustellut lausunnot, jäsenvaltioiden vastaukset).

7. TUOMIOISTUIMESSA NOSTETUISTA KANTEET

7.1. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin antoi kaksi tuomiota, joissa hylättiin asiakirjojen toimittamisesta tehtyä kieltävää päätöstä vastaan nostettu kanne. Yhteisöjen tuomioistuin sitä vastoin kumosi yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antaman tuomion ja kumosi näin ollen neuvoston ja komission tekemän kieltävän päätöksen.

- Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-84/03, Turco v. neuvosto, 23. marraskuuta 2004 antama tuomio
- Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-168/02, Internationaler Tierschutzfonds v. komissio, 30. marraskuuta 2004 antama tuomio
- Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-353/01 P, Mattila v. neuvosto ja komissio, 22. tammikuuta 2004 antama tuomio

7.2. Vuonna 2004 nostettiin yhdeksän uutta kannetta asetuksen (EY) N:o 1049/2001 mukaisia komission päätöksiä vastaan:

- Association de la Presse internationale v. komissio, asia T-36/04
- Bavarian Lager v. komissio, asia T-194/04
- Co-Frutta v. komissio, asia T-446/04
- Franchet-Byk v. komissio, asia T-70/04
- Port Support Customs Agency v. komissio, asia T-319/04
- Terezakis v. komissio, asia T-380/04

– Ultradent v. komissio, asia T-237/04

– UPS v. komissio, asia T-284/04

– Valero Jordana v. komissio, asia T-161/04

8. PÄÄTELMÄT

Vuonna 2004 näkyi entistä selvemmin suuren yleisön kiinnostus tutustua komission asiakirjoihin, joita ei julkaista. Kuten edellisinä vuosinakin, suurimman osan hakemuksista (yli 40 %) tekevät yritykset, kansalaisjärjestöt, asianajotoimistot ja erilaiset eturyhmät.

Tarkasteltaessa hakemuksia asiakirjoihin tutustumisesta yleisenä piirteenä nousee esille se, että niistä huomattava osa liittyy komission toimintaan yhteisön lainsäädännön soveltamisen valvonnassa. Hyvin usein hakemus tehdään, koska haluttaisiin tutustua asiakirjaan, johon hakija voisi vedota, kun kyseessä on esimerkiksi yhteisön lainsäädännön oletettuun rikkomiseen liittyvä kantelu, hallinnollinen muutoksenhaku tai tuomioistuimessa nostettu kanne. Merkille pantavaa on, että yleensä haetaan huomattavaa määrää asiakirjoja ja pyydettyjen asiakirjojen tarkastelu aiheuttaa paljon hallinnollista työtä.

Useimmiten kieltäytymistä perustellaan sillä, että halutaan suojella seuraavia etuja: tutkintatarkoitukset, yritysten kaupalliset edut ja komission päätöksentekoprosessi. Viimeksi mainittuun poikkeukseen turvaudutaan enemmänkin yksittäistä henkilöä koskevien päätösten kuin lainsäädäntöprosessin suojaamiseksi. Lainsäädäntöalalla suuntauksena on julkaista yhä useammat asiakirjat odottamatta hakemusta niihin tutustumiseksi.

Oikeusasiamiehelle asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisesta tehtyjen kanteluiden määrä on pysytellyt suunnilleen samana, vaikka asiakirjoihin tutustumisesta tehtyjen hakemusten määrä on kasvanut. Useimmissa tapauksissa oikeusasiamies on joko todennut, että komissio ei ole toiminut vastoin hyvää hallintotapaa tai että asia on ratkennut kantelijaa tyydyttävällä tavalla.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on vahvistanut tulkintansa, jonka mukaan poikkeukseen voidaan turvautua sillä perusteella, että jäsenvaltiot vastustavat komissiolle lähettämiensä asiakirjojen julkaisemista.