KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 29.07.2005
COM(2005) 348 końcowy

SPRAWOZDANIE KOMISJI

dotyczące stosowania w roku 2004 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komisji

{SEC(2005) 1025}

PRZEDMOWA

Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji[1] mające zastosowanie od dnia 3 grudnia 2001 r., stanowi w art. 17 ust. 1, że każda instytucja opublikuje corocznie sprawozdanie za rok poprzedni, w którym wskazuje liczbę odmownie potraktowanych wniosków o udostępnienie dokumentów i podaje przyczyny takiej odmowy. Sprawozdanie winno również zawierać liczbę dokumentów o treści drażliwej nie wprowadzonych do publicznego rejestru dokumentów.

Niniejsze sprawozdanie obejmuje rok 2004 i jest trzecim z kolei raportem złożonym przez Komisję stosownie do wyżej wspomnianego przepisu.

W Załączniku do niniejszego sprawozdania pomieszczono dane statystyczne dotyczące sposobu rozpatrzenia wniosków. W szeregu tabel zebrano dane liczbowe obejmujące trzy lata stosowania rozporządzenia, dając w ten sposób możliwość prześledzenia zmian zachodzących w wyniku jego wprowadzenia w życie. Warto tu zaznaczyć, iż zakres owych zestawień statystycznych ogranicza się do wniosków o udostępnienie niepublikowanych dokumentów, nie uwzględniają natomiast zamówień dotyczących dokumentów wcześniej opublikowanych jak również zwykłych próśb o informacje.

Załącznik zawiera również szczegółową analizę wniosków o udostępnienie dokumentów oraz zastosowanych odstępstw od przepisów, a także przegląd skarg skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich tudzież wszczętych postępowań sądowych.

[1] Dz.U. L 145 z 31.05.2001, str. 43

1. KONKRETNE DZIAŁANIA ZWIĄZANE ZE STOSOWANIEM ROZPORZĄDZENIA

1.1. Dnia 30 stycznia 2004 r. Komisja przyjęła sprawozdanie w sprawie stosowania zasad rozporządzenia nr 1049/2001, przewidziane w art. 17 ust. 2 tegoż rozporządzenia.

1.2. Z dniem 1 października 2003 r. rozporządzenie nr 1049/2001 zaczęło obowiązywać dla istniejących wówczas agencji wspólnotowych. W ciągu roku 2003 przyjęły one odpowiednie przepisy wykonawcze do w/w rozporządzenia. Na mocy aktu podstawowego nowo powstałe agencje planuje się systematycznie włączać w zakres stosowania rozporządzenia 10049/2001.

1.3. Wniosek Komisji dotyczący zastosowania do instytucji i organów wspólnotowych postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska[2] został po pierwszym czytania poddany opinii Parlamentu Europejskiego, jest też przedmiotem zgody politycznej w gronie Rady.

2. INFORMOWANIE SPOŁECZEŃSTWA

2.1. W związku z rozszerzeniem Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 zwiększono rejestr dokumentów wewnętrznych Komisji, tak by objąć nim dwadzieścia języków oficjalnych. Sfinalizowane dokumenty serii COM jak również porządki i protokoły obrad Komisji są udostępniane bezpośrednio w pełnym brzmieniu. Rejestr jest stale unowocześniany pod względem technicznym w celu umożliwienia bezpośredniego dostępu do innych serii dokumentów.

2.2. Od grudnia 2003 r. rejestr dokumentów wewnętrznych Komisji wzbogacił się o szczegółową bazę dotyczącą prac komitetów wspierających Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych. Obejmuje on dokumenty z prac komitetów, przekazywane do Parlamentu na mocy decyzji „komitetologia" o procedurach dla komitetów[3].

2.3. Na specjalnej stronie internetowej pod nazwą „Przejrzystość i dostęp do dokumentów", umieszczonej na serwerze EUROPA, odnotowano w ciągu całego roku 2004 łącznie 1.384.108 odwiedzin, co daje średnio 115.342 miesięcznie, czyli niewiele mniej niż 5.250 na dzień powszedni. Dane te oznaczają potrojenie liczby zainteresowanych w stosunku do roku 2003.

2.4. Wspólna dla trzech instytucji broszura, wydana w 2002 r. w jedenastu ówczesnych językach wspólnotowych[4], została przełożona na dziewięć nowych języków. Tłumaczenia te będą udostępniane przez reprezentacje, przedstawicielstwa, punkty i sieci informacyjne.

---

2 COM(2003) 622 wersja ostateczna

3 Decyzja Rady nr 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. U. L 184 z dn. 17.7.1999 r., str.23

4 Nr w katalogu: KA-41-01-187-FR-C ISBN 92-894-1904-0

2.5. Instytucje kontynuowały badania wykonalności dotyczące wdrożenia narzędzi informacyjnych w dziedzinie „sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa".

3. WSPÓŁPRACA Z INNYMI INSTYTUCJAMI ORAZ PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

3.1. Komitet międzyinstytucjonalny powołany na mocy art. 15 ust. 2 w/w nie odbył do końca roku 2004 żadnego posiedzenia na szczeblu politycznym.. Niemniej jednak, służby Sekretariatów Generalnych Parlamentu, Rady i Komisji odpowiedzialne za stosowanie rozporządzenia 1049/2001 prowadziły nadal wymianę informacji i doświadczeń celem ustalenia najlepszych praktyk oraz zapewnienia spójnego wprowadzania w życie rozporządzenia.

3.2. Podczas prezydencji niderlandzkiej, w dniach 25 i 26 listopada 2004 r., zwołano w Hadze drugą konferencję poświęconą zagadnieniom przejrzystości w Europie z zamiarem dokonania wstępnego bilansu zastosowania rozporządzenia 1049/ 2001 w dobie rozszerzenia Unii o dziesięć nowych Państw Członkowskich.

4. OMÓWIENIE WNIOSKÓW O UDOSTĘPNIENIE DOKUMENTÓW

4.1. Stała tendencja wzrostowa ogólnej liczby składanych wniosków obserwowana od momentu przyjęcia rozporządzenia, potwierdziła się w ciągu minionego roku.

- z roku 2002 na 2003 liczba wstępnych wniosków wzrosła z 991 do 1523, co stanowi przyrost o 53,7%;
- w roku 2004 odnotowano ogółem 2600 wstępnych wniosków, a więc o 1077 więcej niż w roku 2003, co oznacza wzrost o 70,72%.

4.2. Mniej wyraźnie kształtuje się natomiast wzrost, jeśli chodzi o liczbę wniosków rozpatrzonych pozytywnie.

- z roku 2002 na 2003 ich liczba wzrosła z 96 do 143, czyli o 48,96 %;
- w roku 2004 odnotowano ogółem 162 takich wniosków, to znaczy o 19 więcej niż w roku 2003, co oznacza wzrost o 13,29 %.

4.3. Podział tematyczny wniosków pozostał zasadniczo niezmieniony w porównaniu do lat ubiegłych. Konkurencja, prawo celne i podatki pośrednie, jak też wspólny rynek oraz środowisko to nadal obszary, które cieszą się największym zainteresowaniem, skupiając w sumie niemal 40% wniosków.

4.4. Podział wniosków ze względu na poszczególne grupy społeczne i zawodowe utrzymał się bez znaczących zmian. Rozmaite grupy interesu, organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa stanowią ponad jedną czwartą zainteresowanych.

4.5. Niemal jedna czwarta wniosków (26,42 %) pochodzi od osób lub organizacji z siedzibą w Belgii – a to z uwagi na liczbę międzynarodowych przedsiębiorstw, kancelarii adwokackich oraz stowarzyszeń tudzież organizacji pozarządowych, które działają na poziomie europejskim i posiadają biura w Brukseli. Poza tym większość wniosków pochodzi z Niemiec, Włoch, Francji, Zjednoczonego Królestwa, Hiszpanii

oraz Niderlandów, stanowiąc łącznie nieco ponad połowę. Udział nowych Państw Członkowskich pozostaje skromny (4,31 %).

5. ZASTOSOWANIE ODSTĘPSTW OD PRAWA DOSTĘPU

5.1. Odsetek odpowiedzi pozytywnych we wstępnej fazie rozpatrywania wniosków utrzymuje się na w miarę stałym poziomie w porównaniu do roku ubiegłego, schodząc z 69,31 % do 68,19 %. W 64,8 % przypadków dany dokument został udostępniony w całości, a w 3,39 % przypadków udzielono jedynie częściowego dostępu do żądanych dokumentów.

Podany odsetek odpowiedzi pozytywnych nie uwzględnia jednak znacznej liczby wniosków o dostęp do dokumentów już wcześniej ujawnionych (blisko jedna piąta wniosków). Ponadto należy zaznaczyć iż w około 2 % przypadków wnioski dotyczyły dokumentów nieistniejących.

5.2. Odsetek przypadków potwierdzenia wstępnej decyzji wyraźnie wzrósł z 61,57 % do 73,21 % przypadków.

Odsetek odpowiedzi pozytywnych po uprzedniej odmowie zmalał z 30,13 % do 9,09 %. Z drugiej strony odsetek decyzji przyznających częściowy dostęp po wstępnej odmowie zwiększył się ponad dwukrotnie, z 8,29 % do 17,7 %.

Odsetek odpowiedzi pozytywnych po ukończeniu procedury rozpatrywania wniosku wyniósł 70 % (wobec 72,82 % w roku 2003); w 65,45 % przypadków dany dokument został udostępniony w całości, a w 4,58 % przypadków udzielono jedynie częściowego dostępu do żądanych dokumentów.

5.3. W fazie wstępnej głównym powodem odmowy pozostaje ochrona celu kontroli, śledztwa czy audytu (art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia), chociaż odsetek odpowiedzi odmownych udzielonych na podstawie tego przepisu wskazuje tendencję zniżkową, sięgając 31,8 % wobec 37,55 % w roku ubiegłym. W większości wniosków chodzi o powiadomienia o nieprzestrzeganiu prawa, uzasadnione opinie lub też inne dokumenty odnoszące się do postępowań wyjaśniających w dziedzinie polityki konkurencji.

Kolejnym powodem decyzji odmownej jest ochrona procesu podejmowania decyzji przez Komisję (patrz art. 4 ust. 3). Odsetek decyzji odmownych udzielonych w oparciu o ten przepis wzrósł z 20,92 % do 25,44 %.

5.4. Podstawowe motywy potwierdzenia odmowy udostępnienia dokumentu pozostają takie same, jak w fazie wstępnej:

– ochrona celu kontroli, śledztwa czy audytu (26,32 %)

– ochrona procesu podejmowania decyzji (21,75 %).

Trzeba ponadto zwrócić uwagę, iż powodem znacznie większej niż w ubiegłym roku liczby decyzji odmownych na etapie potwierdzania jest ochrona interesów handlowych, wzrost z 11,87 % do 15,79 %. Odsetek decyzji odmownych wydanych w oparciu o ten przepis jest wyraźnie wyższy aniżeli w fazie wstępnej (8,33 %).

6. SKARGI DO EUROPEJSKIEGO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

6.1. W całym roku 2004 Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadził trzynaście postępowań wyjaśniających w sprawie skarg przeciwko Komisji o odmowę udostępnienia dokumentów.

6.2. W pięciu przypadkach Rzecznik stwierdził, że nie doszło do nieprawidłowości administracyjnych. W pięciu kolejnych przypadkach osiągnięto porozumienie stron lub w inny sposób rozstrzygnięto do tego czasu spór. Trzy spośród skarg zakończyły się wydaniem przez Rzecznika krytycznych uwag.

6.3. W całym roku 2004 do Rzecznika Praw Obywatelskich złożono jedenaście nowych skarg. Cztery spośród nich dotyczyły odmowy udostępnienia dokumentów sporządzonych bądź otrzymanych w ramach postępowania w sprawie naruszenia prawa (powiadomienia o nieprzestrzeganiu prawa, uzasadnionych opinii lub też odpowiedzi Państw Członkowskich).

7. ODWOŁANIA DO SĄDU

7.1. Sąd Pierwszej Instancji WE wydał dwie decyzje o odrzuceniu skarg dotyczących odmownego rozstrzygnięcia wniosku o udostępnienie dokumentu. W jednym przypadku, decyzja Rady i Komisji o negatywnym rozpatrzeniu wniosku została uchylona wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości uchylającym wyrok Sądu pierwszej instancji.

- Wyrok Sądu z dnia 23 listopada 2004 r., sprawa T-84/03, Turco przeciwko Radzie
- Wyrok Sądu z dnia 30 listopada 2004 r., sprawa T-168/02, Internationaler Tierschutzfonds przeciwko Komisji
- Wyrok Trybunału z dnia 22 stycznia 2004, sprawa C-353/01 P, Mattila przeciwko Radzie i Komisji

7.2. Dziewięć kolejnych odwołań od decyzji Komisji w zakresie stosowania rozporządzenia 1049/2001 zostało wniesionych w ciągu roku 2004:

- Association de Presse internationale przeciwko Komisji, sprawa T-36/04
- Bavarian Lager przeciwko Komisji, sprawa T-194/04
- Co-Frutta przeciwko Komisji, sprawa T-1446/04
- Franchet-Byk przeciwko Komisji, sprawa T-70/04
- Port Suport Customs Agency przeciwko Komisji, sprawa T-319/04
- Terezakis przeciwko Komisji, sprawa T-380/04
- Ultradent przeciwko Komisji, sprawa T-237/04
- UPS przeciwko Komisji, sprawa T-284/04

– Valero Jordana przeciwko Komisji, sprawa T-161/04

8. WNIOSKI

Rosnące społeczne zainteresowanie dostępem do nieopublikowanych dokumentów Komisji nie uległo zahamowaniu w ciągu roku 2004. Podobnie jak w latach ubiegłych wnioski pochodzą w głównej mierze (40 %) od przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, kancelarii adwokackich oraz różnych grup interesu.

Obraz, jaki się wyłania po przeanalizowaniu ogółu wniosków, jest taki, że dotyczą one w większości działalności Komisji w dziedzinie nadzorowania stosowania prawa wspólnotowego. W bardzo wielu przypadkach wnioski składane są w celu uzyskania dokumentów mogących podeprzeć stanowisko wnioskodawcy wyrażone w skardze, dotyczącej na przykład domniemanego naruszenia prawa wspólnotowego, lub też w ramach administracyjnego bądź sądowego postępowania odwoławczego. Należy zauważyć, iż wnioski te obejmują zazwyczaj bardzo obszerny materiał i że zbadanie żądanych dokumentów wymaga znacznych nakładów pracy administracyjnej.

Najczęstsze powody odmownego rozpatrzenia wniosku wynikają z ochrony następujących interesów: cel kontroli, śledztwa czy audytu, interesy handlowe osób prawnych oraz proces podejmowania decyzji. Ten ostatni powód jest przywoływany częściej przez wzgląd na ochronę decyzji o charakterze indywidualnym, nie zaś prawnym. W dziedzinie prawa występuje tendencja do upubliczniania coraz większej ilości dokumentów, uprzedzając w ten sposób ewentualne wnioski o ich udostępnienie.

Liczba wpływających do Rzecznika skarg związanych ze stosowaniem rozporządzenia 1049/2001 pozostaje niezmieniona mimo zwiększonej liczby wniosków. W większości wypadków Rzecznik bądź to stwierdza, że nie doszło do nieprawidłowości administracyjnych, bądź to uznaje, że sprawa rozstrzygnęła się w sposób zadowalający skarżącego.

Sąd Pierwszej Instancji potwierdził swoją wykładnię odstępstwa przyznającego Państwom Członkowskim prawo do sprzeciwienia się ujawnieniu treści dokumentów, które przekazują Komisji.