PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

16.1.2008

DOKUMENT ROBOCZY nr 2

dotyczący sprawozdania rocznego z 2006 r. w sprawie dostępu do dokumentów UE (art. 17 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 i art. 97 ust. 7 Regulaminu PE)

Część B

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Marco Cappato

III ANALIZA PORÓWNAWCZA SPRAWOZDAŃ ROCZNYCH ZA 2006 ROK PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY UNII EUROPEJSKIEJ ORAZ KOMISJI EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCYCH DOSTĘPU DO DOKUMENTÓW ZGODNIE Z ROZPORZĄDZENIEM (WE) 1049/2001

Art. 17 stanowi, że każda instytucja publikuje roczne sprawozdanie dotyczące stosowania przedmiotowego rozporządzenia. Komisja została dodatkowo zobowiązana do opublikowania sprawozdania dotyczącego wdrożenia zasad przedmiotowego rozporządzenia oraz do podania zaleceń, co uczyniła na początku 2004 r. Informacje zawarte w tych sprawozdaniach, chociaż nie tak wyczerpujące, jak mogłyby być, stanowią potrzebną podstawę do oceny sposobu stosowania rozporządzenia przez wymienione instytucje[1].

Dostęp do dokumentów publikowanych poprzez rejestry

Pod koniec 2006 r. rejestr dokumentów Parlamentu Europejskiego liczył 165 139 odniesień (1 021 599 plików), 90% z nich dostępnych było bezpośrednio w Internecie (pliki do pobrania). Liczba wyszukiwań dokonywanych na stronie rejestru wzrosła do 1500 dziennie[2] (w 2005 r. wynosiła 1000).

Zgodnie z Regulaminem Rady (załącznik II art. 11) rejestr Rady udostępnia do publicznego wglądu pełny tekst dokumentów, „gdy tylko znajdą się one w obiegu". Pod koniec 2006 r. rejestr Rady liczył 849 117 dokumentów, z czego 68,7% udostępniono albo w formacie umożliwiającym ich pobranie z Internetu, albo na wniosek (20 816 dokumentów). Oznaczało to wzrost rzędu 22,8%, jeśli chodzi o ilość dokumentów, do których rejestr odsyłał, oraz zwiększenie o 38,3% liczby dokumentów bezpośrednio dostępnych przez rejestr. Ponadto rejestr zawierał 14 763 dokumenty oznaczone kodem P/A (tj. częściowo dostępne), z czego 2 133 udostępniano on-line. Całkowita liczba odwiedzin na stronie wzrosła o 61,8%, osiągając poziom 4 780 odwiedzin na dzień[3].

Pod koniec 2006 r. rejestr Komisji zawierał 73 708 dokumentów, przy czym należy zauważyć, że żaden z dokumentów „sensytywnych"[4] nie został wpisany do rejestru. Statystyki korzystania ze strony internetowej „Przejrzystość oraz dostęp do dokumentów" dostępnej na serwerze Europa wskazują, iż średnio miesięcznie 5 937 osób odwiedza tę stronę.

Przedmiotowe rozporządzenie nie określa, jakie kategorie dokumentów powinny być wpisane do rejestrów ani nie zobowiązuje instytucji do stworzenia rejestru, który obejmowałby wszystkie dokumenty przez nie wydane. W rzeczy samej w rejestrach znajdują się dokumenty niedostępne, podczas gdy nie ma w nich wielu dokumentów, które mogą być poszukiwane. Sytuacja ta jest kłopotliwa, gdyż obywatelowi chcącemu zamówić dokumenty trudno jest wówczas dowiedzieć się, które z nich rzeczywiście istnieją. Co więcej należy zauważyć, że

[1] Czy potrzebne jest ustanowienie europejskiego aktu o swobodnym przepływie informacji? Sprawozdanie dotyczące stosowania w roku 2006 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów, ECAS, wrzesień 2006 r., s. 6.

[2] Projekt rocznego sprawozdania PE za rok 2006 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów (zgodnie z art. 97 ust. 7 Regulaminu Parlamentu Europejskiego), s. 5

[3] Roczne sprawozdanie Rady dotyczące dostępu do dokumentów – 2006 r., s. 9

[4] „Dokumenty sensytywne" zostały zdefiniowane w art. 9 rozporządzenia 1049/2001. Mogą one zostać ujęte w rejestrze wyłącznie za zgodą instytucji, która je stworzyła, patrz art. 9 ust. 3.

ponad jedna trzecia dokumentów Rady nie jest dostępna poprzez rejestr.

W odniesieniu do Komisji należy zaznaczyć, że sprawozdanie roczne za rok 2005 dotyczące dostępu do dokumentów udostępniono dopiero we wrześniu 2005 r., a sprawozdanie za 2006 r. opublikowano pod koniec 2007 r.[5] Ogólnie rzecz ujmując oraz porównując z poprzednimi rocznymi sprawozdaniami Komisji, można zauważyć, że rejestr Komisji jest najmniej kompletny, co wynika po części z ogromnej ilości dokumentów przez nią wydawanych i zdecentralizowanej struktury. Nie obejmuje on większości prac przygotowawczych Komisji. Powinna ona zatem zadbać o stworzenie jednego, pełnego i aktualnego rejestru poprzez zapewnienie na ten cel niezbędnych zasobów ludzkich, finansowych i technologicznych. Ponadto nie można popierać obecnie panującej tendencji prowadzącej do powstawania wielu rejestrów, jako że powoduje ona powstawanie kolejnej przeszkody utrudniającej obywatelom dostęp do dokumentów. Komisja powinna również mieć na uwadze fakt, iż posiadanie dobrego rejestru oraz zapewnienie przejrzystości i jawności skutkuje zmniejszeniem nakładu prac administracyjnych Komisji[6].

Analiza wniosków o dostęp do dokumentów

Całkowita liczba wniosków, które wpłynęły do Parlamentu Europejskiego, wzrosła z 1 814 w 2005 r. do 1 917 w 2006 r., tzn. o 5,5%. Liczba wniosków o dostęp do niepublikowanych dokumentów utrzymuje się na stałym poziomie 15%. Dotyczy to: pism, dokumentów dotyczących procedury komitologii oraz dokumentów Prezydium. W 2006 r. otrzymano 5 wniosków potwierdzających, a do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich skierowano jedną skargę[7].

Z kolei w 2006 r. Rada otrzymała od obywateli 2 224 wnioski o dostęp do ogólnej liczby 11 353 dokumentów, z których 9 606 udostępniono w całości lub częściowo[8]. Najwięcej wniosków dotyczyło dokumentów z dziedziny wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (24,5%), stosunków zewnętrznych (WPZiB), ochrony środowiska naturalnego, rolnictwa, rybołówstwa, polityki konkurencji i rynku wewnętrznego – łącznie ponad 60% wszystkich wniosków[9].

W przypadku Komisji liczba wniosków wzrosła z 3 396 w 2005 r. do 3 841 w 2006 r., tj. o 13,1%. Odnośnie do dziedzin cieszących się zainteresowaniem należy zauważyć, że liczba wniosków dotyczących wymiaru sprawiedliwości prawie się podwoiła oraz że niemal 40% wszystkich wniosków dotyczyło – łącznie ze wspomnianą dziedziną – zagadnień konkurencji, ochrony środowiska naturalnego, rynku wewnętrznego, transportu i energii[10].

Liczba wniosków zwiększa się z roku na rok, co wskazuje na rosnące zainteresowanie dostępem do dokumentów UE. Niemniej jednak ze sprawozdań rocznych jasno wynika, że

[5] Sprawozdanie Komisji dotyczące stosowania w roku 2006 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, COM (2007) 841.
[6] Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia 1049/2001 w sprawie dostępu do dokumentów, ECAS, wrzesień, 2006 r., s. 8.
[7] Projekt rocznego sprawozdania PE za rok 2006 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów (zgodnie z art. 97 ust. 7 Regulaminu Parlamentu Europejskiego), s. 6.
[8] Roczne sprawozdanie Rady dotyczące dostępu do dokumentów – 2006 r., s. 12.
[9] Roczne sprawozdanie Rady dotyczące dostępu do dokumentów – 2006 r., tabela 12, s. 34.
[10] Roczne sprawozdanie Komisji – 2006 r., s. 3 i tabela na s. 14.

głównymi korzystającymi z dostępu do dokumentów są określone grupy społeczne: naukowcy, lobbyści, prawnicy itd.[11]. Rozkład geograficzny wniosków wskazuje, że większość z nich pochodzi od osób zamieszkałych w Belgii lub organizacji mających tam siedzibę (ok. 17-20% wniosków do wszystkich trzech instytucji), a ogromna część wniosków pochodzi z najbardziej zaludnionych państw członkowskich: Niemiec, Francji, Włoch, Wielkiej Brytanii, Holandii i Hiszpanii, z których napłynęła ponad połowa wniosków[12]. Unia Europejska jest złożoną konstrukcją i z tej przyczyny jej dokumenty są często ze swej natury wyspecjalizowane. Stąd też większość wniosków składają eksperci, co przynosi ogółowi społeczeństwa jedynie pośrednie korzyści, na przykład gdy dana organizacja społeczeństwa obywatelskiego próbuje wpływać na proces decyzyjny. Prawo dostępu do dokumentów jest prawem każdego obywatela, a żeby lepiej uświadomić społeczeństwu jego prawo, należy zorganizować kampanię informacyjną[13].

Odsetek pozytywnie rozpatrzonych wniosków

W 2006 r. 283 wnioski dotyczyły dokumentów Parlamentu Europejskiego, które wcześniej nie były publikowane. Prawie 87% wniosków zostało pozytywnie rozpatrzonych – w poprzednim roku odsetek ten wyniósł 80%[14].

Do Rady w 2006 r. wpłynęły wnioski dotyczące 11 353 dokumentów, z czego udostępniono 76,8% lub, jeśli weźmiemy pod uwagę również dokumenty częściowo udostępnione, 87,7%[15]. Chociaż liczba wniosków stale wzrasta, wskaźnik ujawnianych dokumentów zarówno w Parlamencie Europejskim, jak i w Radzie pozostaje mniej więcej na tym samym poziomie.

W odniesieniu do Komisji warto zauważyć, że odsetek ujawnianych dokumentów ulega zmniejszeniu od czasu wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia. Kiedy obowiązywały wcześniejsze uregulowania i kodeksy postępowania, jeszcze przed wprowadzeniem rozporządzenia, wskaźnik ujawniania dokumentów wynosił 80-90%. Teraz wskaźnik ten plasuje się w granicach 70% lub też dwóch trzecich. W szczególności w 2006 r. w 73,83% przypadków dokument udostępniono w całości, co stanowiło wzrost w porównaniu z 64,43% w 2005 r., podczas gdy liczba dokumentów częściowo udostępnionych spadła z 3,65% w 2005 r. do 2,94% w 2006 r.[16].

Uzasadnienie odmowy

Ogólnie rzecz ujmując, w uzasadnieniu odmowy powoływano się najczęściej na ochronę procesu decyzyjnego – w 43,2% przypadków w Radzie i 39% w Parlamencie Europejskim (z uwagi na fakt, że coraz więcej wniosków dotyczy ujawnienia dokumentów związanych z decyzjami podejmowanymi w procedurze komitologii i składanych jest zanim można podać dokumenty do wiadomości publicznej) i 33,36% w Komisji. Drugim najczęściej

[11] Patrz projekt rocznego sprawozdania PE – 2006 r., s. 6 oraz roczne sprawozdanie Rady dotyczące dostępu do dokumentów – 2006 r., s. 12; roczne sprawozdanie Komisji – 2006 r., s. 3 oraz tabela 8 na s. 12.
[12] Roczne sprawozdanie Komisji – 2006 r., str. 3 oraz tabela na str. 13; projekt rocznego sprawozdania PE – 2006 r. tabela 6, s. C; roczne sprawozdanie Rady dotyczące dostępu do dokumentów – 2006 r., s. 33.
[13] Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia 1049/2001 w sprawie dostępu do dokumentów, ECAS, wrzesień, 2006 r., s. 6.
[14] Projekt rocznego sprawozdania PE – 2006 r., s. 7.
[15] Roczne sprawozdanie Rady dotyczące dostępu do dokumentów – 2006 r., s. 14.
[16] Roczne sprawozdanie Komisji – 2006 r., s. 4 i tabela 3 na s. 10.

wymienianym przez Parlament powodem jest ochrona prywatności i integralności osoby fizycznej (24%) oraz ochrona postępowania sądowego i opinii prawnych (24%)[17]. W Radzie drugie miejsce zajmuje ochrona interesu publicznego w kwestiach bezpieczeństwa publicznego (17,1%), następnie stosunki międzynarodowe (12,3%) oraz obronne i wojskowe (4,5%)[18]. Sprawozdanie Komisji za 2006 r. wskazuje na dwie główne przyczyny odrzucenia wstępnego wniosku: a) ochronę celu kontroli, śledztwa i audytu (30,72% odpowiedzi odmownych w porównaniu z 41,8% w 2005 r.); b) ochronę procesu decyzyjnego Komisji (19,6% w przypadkach dotyczących opinii przeznaczonych do użytku wewnętrznego oraz 14,3% w przypadkach, w których decyzja nie została jeszcze podjęta, czyli łącznie 33,36 % odpowiedzi odmownych)[19]. Trzeba również zauważyć, że jeszcze do niedawna głównym powodem udzielania przez Komisję odmowy dostępu do dokumentów był przez długi czas wyjątek dotyczący kontroli, śledztw i audytów, co stanowiło około jedną trzecią wszystkich odmów. Wynikało to z faktu, iż duża liczba wniosków dotyczyła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i spraw z dziedziny polityki konkurencji[20].

Rodzaj wyjątków stosowanych przez instytucje nie stanowi podstawy do wyciągania konkretnych wniosków, lecz jedynie odzwierciedla różne role pełnione przez te instytucje. Ważne jest, by instytucje nie wykorzystywały danych wyjątków w celu systematycznej odmowy udzielania dostępu do dokumentów, co byłoby sprzeczne z głównym celem rozporządzenia, zgodnie z którym należy nie tylko „zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów", lecz również stworzyć podstawy prawdziwej swobody przepływu informacji.

IV STRESZCZENIE WNIOSKÓW W SPRAWIE POPRAWY OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW UNIJNYCH W CELU ZWIĘKSZENIA PRZEJRZYSTOŚCI UE

Już w 2004 r. Michael Cashman[21] wskazał w swoim sprawozdaniu pewne niedociągnięcia dotyczące polityki przejrzystości UE. Przyznając, iż dokonano postępów, jeśli chodzi o liczbę dostępnych dokumentów, uznał on, że do przedmiotowego rozporządzenia należałoby wprowadzić następujące zmiany:

- zmiana definicji pojęcia „dokumenty legislacyjne", czyli zarezerwowanie go tylko dla prawa wtórnego – z jasną podstawą prawną w traktatach;
- dostęp powinien być zapewniony do wszystkich dokumentów przygotowawczych, dokumentów z posiedzeń Parlamentu i Rady oraz dokumentów, których dotyczą posiedzenia, tożsamości autorów inicjatyw i formalnych poprawek, dokumentów uzupełniających związanych z posiedzeniami grup roboczych, jak również dokumentów przedłożonych przez sekretariaty;
- procedury instytucjonalne związane z traktowaniem dokumentów nielegislacyjnych powinny zostać podane do publicznej wiadomości;
- dokumenty regulacyjne powinny być dostępne na tej samej zasadzie co dokumenty legislacyjne;
- prawo państw członkowskich do ograniczania dostępu do ich dokumentów/poprawek

[17] Projekt rocznego sprawozdania PE – 2006 r., s. 8.
[18] Roczne sprawozdanie Rady dotyczące dostępu do dokumentów – 2006 r., s. 15
[19] Roczne sprawozdanie Komisji – 2006 r., str. 4 i tabela 6 na str. 11-12.
[20] Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia 1049/2001 w sprawie dostępu do dokumentów, ECAS, wrzesień 2006 r., s. 7.
[21] Sprawozdanie Michaela Cachmana z inicjatywy własnej zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie dostępu do dokumentów instytucji UE (2004/2125(INI)).

składanych w ramach procedury legislacyjnej/regulacyjnej powinno zostać ograniczone;
- należy zadbać o to, aby dokumenty nie były klasyfikowane jako poufne w ramach rutynowego działania poprzez jaśniejsze zdefiniowanie kryteriów, na których podstawie dokumenty klasyfikowane są jako poufne lub ich rozpowszechnianie może zostać ograniczone;
- zreorganizowanie rejestrów tak, aby obywatele mogli znaleźć takie same odnośniki we wszystkich trzech rejestrach.

Wnioski sprawozdania European Citizen Action Service (ECAS) z września 2006 r.

- Potrzeba ulepszenia rejestrów i systemów klasyfikacji, tak aby stały się one bardziej przystępne dla zwykłego obywatela;
- Zwiększenie środków przeznaczanych na informowanie społeczeństwa o prawie dostępu do dokumentów UE;
- Dokumenty stworzone przez specjalnie powołane organy lub grupy eksperckie wysokiego szczebla powinny zostać wpisane do rejestru;
- Powinno się rozdzielić dokumenty legislacyjne, nielegislacyjne i regulacyjne, jak również wprowadzić jaśniejsze kryteria klasyfikacji dokumentów jako „poufne", „o ograniczonym rozpowszechnianiu" oraz „sensytywne";
- Każda DG Komisji powinna dysponować własnym rejestrem dokumentów. Rejestry wszystkich trzech instytucji mogłyby zawierać odesłania do dokumentów stworzonych przez inne instytucje na różnych etapach procesu decyzyjnego, co ułatwiłoby obywatelom śledzenie tego procesu;
- W odniesieniu do informacji statystycznych i sprawozdawczości potrzebna jest ściślejsza współpraca międzyinstytucjonalna;
- Zasady dotyczące dokumentów pochodzących z państw członkowskich i stron trzecich powinny zostać jasno określone;
- „Nadrzędny interes publiczny", jak również okoliczności, w których powołujący się na niego wnioskujący ma możliwość uzyskania dostępu do dokumentów, powinny zostać jasno określone;
- W rozporządzeniu nie wymieniono dużego nakładu pracy administracyjnej jako wyjątku, zresztą nie powinien on być traktowany jako wyjątek, i dlatego też argumentu tego nie można wysuwać przy udzielaniu odmowy dostępu. W takich sytuacjach instytucje powinny powołać się na art. 6 i spróbować znaleźć razem z wnioskującym „optymalne rozwiązanie" zamiast blokować dostęp do dostępnych dokumentów.

Odpowiedź Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na zieloną księgę Komisji[22]

- W rozporządzeniu 1049/2001 należy zaznaczyć, że w celu „wcielenia w życie zasady otwartości" oraz zapewnienia „skuteczności, efektywności i przejrzystości" instytucji UE potrzebne są odpowiednie środki.

- Należy sprawić, by relacje pomiędzy różnymi szczeblami struktury Unii były bardziej przejrzyste dla obywatela (w szczególności pomiędzy szczeblem krajowym i europejskim w zakresie prawa weta państw członkowskich w sprawie publicznego dostępu do dokumentów).

[22] Odpowiedź Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Nikiforosa Diamandourosa, na zieloną księgę Komisji „Publiczny dostęp do dokumentów instytucji Wspólnoty Europejskiej – Przegląd".

http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070711-1.htm

- Należy zaznaczyć, że państwa członkowskie muszą przedstawić uzasadnienie odmowy ujawnienia dokumentu oraz że instytucje muszą powiadomić o nim wnioskującego.

- Należy stworzyć niezależną grupę roboczą zajmującą się dostępem do dokumentów i informacji dotyczących UE w państwach członkowskich, która posiadałaby status doradczy i która „mogłaby się składać z przedstawicieli komisarzy ds. informacji i podobnych organów z państw członkowskich oraz Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich jako analogicznego ciała na szczeblu UE".

- Należy przedłużyć czas przyznany na udzielenie odpowiedzi na wniosek do 30 dni roboczych (art. 8 rozporządzenia).

- Należy sprecyzować pojęcie „dokumentu legislacyjnego", który powinien zostać dokładniej określony w przyszłym traktacie, uwzględniając, iż „obywatel ma również uzasadniony interes w tym, by być w stanie monitorować wykonywanie uprawnień administracyjnych i regulacyjnych udzielonych władzy publicznej".

- Należy określić w rozporządzeniu „zasady dotyczące rodzaju dokumentów, które powinny zostać włączone do rejestru, i zobowiązać wszystkie instytucje do przyjęcia i opublikowania bardziej szczegółowych przepisów wewnętrznych służących wdrażaniu tychże zasad".

- Należy wspierać bardziej aktywne rozpowszechnianie dokumentów i w tym celu „byłoby korzystne dla wszystkich instytucji i organów, aby przyjęły i opublikowały schemat publikowania, przedstawiając swoją politykę w zakresie elektronicznej i tradycyjnej publikacji materiałów, w tym odnośnie do języka, w którym dokumenty są publikowane" (tak aby zasady prowadzenia rejestrów były lepiej znane i zdefiniowane).

- W rozporządzeniu 1049/2001 należy wymienić konwencję z Aarhus (o dostępie do informacji w sprawach dotyczących środowiska naturalnego) bez dalszego włączania jej postanowień.

- Należy wyjaśnić w rozporządzeniu, w nowym punkcie preambuły, związek pomiędzy ochroną danych osobowych w następujący sposób: „prywatność oraz tajemnica handlowa stanowią uzasadniony interes, który ogranicza publiczny dostęp. Niemniej jednak samej osobie, której prywatność i interesy handlowe mogą być zagrożone, nie powinno się odmawiać na tej podstawie dostępu".

- Należy sprecyzować, że godzenie różnych interesów powinno następować w przypadku, gdy w grę wchodzą interesy handlowe i gospodarcze strony trzeciej.

- Potrzebę przejrzystości należy brać pod uwagę na etapie projektowania i funkcjonowania bazy danych. Niemniej jednak „ograniczanie prawa dostępu do informacji, którą można pozyskać, wykorzystując narzędzia do wyszukiwania, mogłoby pociągnąć za sobą podważenie użyteczności prawa dostępu".

- Należy wykluczyć możliwość czasowego stosowania wyjątków.