ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004 *2009*

Комисия по конституционни въпроси

2008/0090(COD)

26.1.2009

СТАНОВИЩЕ

на комисията по конституционни въпроси

на вниманието на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (преработка)
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Докладчик по становище(*): Anneli Jäätteenmäki

(*) Процедура с асоциирани комисии – член 47 от правилника

PA_Legam

КРАТКА ОБОСНОВКА

Прозрачността е основен принцип на Европейския съюз. Това е ясно постановено в член 255 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО):

„Всеки гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице, което пребивава постоянно или има седалище в държава-членка, има право на достъп до документите на Европейския парламент, Съвета и Комисията“.

В допълнение към това Договорът от Лисабон постановява:

„Решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите“. (Член 10-3 от ДЕС)

Освен това

„За да се насърчи доброто управление и да се осигури участието на гражданското общество, институциите, органите, службите и агенциите на Съюза работят при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост“. (Член 15-1 от ДФЕС)

Сега действащият регламент 1049/2001 представляваше важна стъпка към по-голяма откритост. През шестте години от началото на прилагането му той допринесе за създаването на по-голяма прозрачност в административната култура в европейските институции.

Решенията, постановени от Съда на ЕО въз основа на Регламент 1049/2001 имаха важен принос за този процес. Последното от тях бе особено значимото решение, постановено от Съда по т.нар. дело Turco (T-84/03 Turco срещу Съвета). Съдът реши, че Съветът следва да предоставя достъп до становищата на своята правна служба, когато тези становища се отнасят за законодателни актове. Съдът вярва, че принципите на прозрачност и откритост в процеса на вземане на решения представляват „по-висш обществен интерес“, който оправдава оповестяването на правните становища. В своето заключение Съдът заявява, че: „откритостта ... допринася за засилването на легитимността на институциите в очите на европейските граждани и увеличава тяхното доверие в тези институции”.

Предложението на Комисията

Комисията представи своето предложение за изменение на Регламент 1049/2001 на 30 април 2008 г. Европейският парламент поиска преглед на регламента в своя резолюция от 4 април 2006 г. В изложението на мотивите на предложението Комисията се опитва да създаде впечатлението, че е направила измененията, поискани от Парламента.

За съжаление това съвсем не е така. Докато Парламентът отправи искане за по-голяма откритост, много от измененията, предложени от Комисията, обратно, биха понижили съществуващия в момента стандарт.

Най-сериозното от тях е изменението, предложено от Комисията към член 3, което би ограничило значително дефиницията за документ. Ако се реализира тази промяна, това би означавало, че само до част от документите, до които понастоящем има публичен достъп, ще има такъв и в бъдеще. По мнението на докладчика настоящата дефиниция следва да се запази, тъй като тя обхваща всички документи, които са от значение, а не само регистрираните.

Друго изменение, което докладчикът намира за обезпокоително, се отнася за правото на държавите-членки да откажат оповестяването на документи съгласно член 5. Формулировката, предложена от Комисията, би дала на държавите-членки неограничено право да се позовават на своето вътрешно законодателство. Институциите могат да разглеждат само мотиви, основаващи се на регламента. Такова право би отслабило действието на принципа на прозрачност и би го оставила изцяло на преценката на държавите-членки. И в този случай изключенията, изброени в член 4 от регламента, следва да бъдат приети за достатъчни. Ако те не са достатъчни, следва да бъдат направени промени в член 4, а не да се дават неограничени права на държавите-членки.

Комисията напълно е пренебрегнала предложенията, направени от Парламента в резолюцията от 4 април 2006 г. по отношение на възможностите Парламентът да упражнява своето право на демократичен контрол. Парламентът трябва да има достъп до чувствителни документи, за да изпълнява пълноценно своите задължения - за начините на предаване на такива документи може да бъде постигнато споразумение между институциите.

Има обаче изменения, предложени от Комисията, които Парламентът може да приветства. Това преди всичко са: разширяване на правото на достъп на всяко физическо или юридическо лице, а не само на граждани на ЕС, както е в сега действащия регламент; разпоредбите, свързани с околната среда, произтичащи от Конвенцията от Орхус, и подобреният пряк достъп до законодателните документи.

Над тези положителни изменения за съжаление надделяват измененията, които Парламентът намира за отрицателни. Като се имат предвид тези негативни изменения, докладчикът счита, че за предпочи тане е да се запази сега действащият регламент, отколкото да се приемат изменения, които биха отслабили действието му.

ИЗМЕНЕНИЯ

Комисията по конституционни въпроси приканва водещата комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи да включи в доклада си следните изменения:

Изменение 1

Предложение за регламент
Съображение 18 а (ново)

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
	(18а) Институциите следва да гарантират, че развитието на информационните технологии ще улесни упражняването на правото на достъп и няма да доведе до намаляване на количеството информация, до който се осигурява публичен достъп.

Обосновка

Напредъкът на информационните технологии може да има положителни и отрицателни последствия за публичния достъп. Институциите следва да се постараят да насърчат положителните последствия и да минимизират отрицателните. Предвижда се разпоредба за достъп до информацията в електронната база данни чрез изменение на определението за документи в член 3 и се предлага общо задължение за предоставяне на достатъчна информация в изменение към член 15. Тези изменения служат също така, за да се вземе предвид правото на добро администриране, установено в член 41 от Хартата за основните права.

Изменение 2

Предложение за регламент
Член 3 – буква а

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
а) „документ“ означава всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео- или аудио-визуален запис) ***и която е изготвена от институция и официално предадена на един или повече получатели или регистрирана по друг начин, или получена от институция***; ***данните***, ***които*** се ***съдържат*** в електронни системи за съхранение, обработка и извличане, ***представляват документи***, ако могат да бъдат извлечени под формата на	а) „документ“ означава всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео- или аудио-визуален запис)***, отнасяща се за въпрос, свързан с политики, дейности и решения, които попадат в сферата на отговорност на съответната институция***; ***информацията***, ***която*** се ***съдържа*** в електронни системи за съхранение, обработка и извличане ***(включително външни системи, използвани за работата на институциите)***,

разпечатка или ***електронно копие*** посредством наличните средства за експлоатация на системата;	представляват ***документ или*** документи, ако могат да бъдат извлечени под формата на ***една или повече разпечатки*** или ***електронни копия*** посредством наличните ***в разумна степен*** средства за експлоатация на системата;

Обосновка

Изменението възстановява настоящата дефиниция на документ, тъй като предложението на Комисията би позволило произволно ограничаване на правото на достъп Допълнителната формулировка предвижда разпоредба за достъпа до информация в електронните бази данни с оглед постигане на целта, описана в новото съображение 18.

Изменение 3

Предложение за регламент
Член 4 – параграф 2 – буква в

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
в) правните становища и съдебните процедури, арбитражните процедури и процедурите за уреждане на спорове;	в) правните становища и съдебните процедури, арбитражните процедури и процедурите за уреждане на спорове***, с изключение на правни становища във връзка с процедури, водещи до законодателен акт или незаконодателен акт с общо приложение***;

Обосновка

Съдът на ЕО постанови в своето решение по делото Turco, че оповестяването на правните становища при законодателните инициативи увеличава прозрачността и откритостта на законодателния процес и засилва демократичните права на европейските граждани.

Изменение 4

Предложение за регламент
Член 4 – параграф 5

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
5. ***Имената, титлите и функциите на лицата, заемащи обществена длъжност, на държавните служители и на представителите на интереси във връзка с професионалните им дейности се оповестяват, освен ако, като се вземат предвид конкретните обстоятелства, оповестяването няма да се отрази неблагоприятно на съответните лица. Другите лични данни се оповестяват в съответствие с условията, свързани със законната обработка на такива данни, установени в законодателството на ЕО относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни***.	5. ***Личните данни не се оповестяват, ако оповестяването би навредило на личния живот или неприкосновеността на засегнатото лице. Такава вреда не възниква:***
	– ако данните са свързани само с професионалната дейност на засегнатото лице, освен ако вземайки предвид конкретните обстоятелства, има причина да се смята, че оповестяването ще се отрази неблагоприятно на съответното лице;
	– ако данните се отнасят само за публично лице, освен ако вземайки предвид конкретните обстоятелства, има причина да се смята, че оповестяването ще се отрази неблагоприятно на съответното лице или на други свързани с него лица;
	– ако данните вече са публикувани със съгласието на засегнатото лице.
	Независимо от това личните данни се оповестяват, ако оповестяването се изисква от по-висш обществен

	интерес. В тези случаи от институцията или органа се изисква да посочат конкретния публичен интерес. Те се обосновават защо в конкретния случай общественият интерес надделява над интересите на засегнатото лице.
	Ако институция или орган откажат достъп до документ въз основа на параграф 1, те разглеждат възможността за предоставяне на частичен достъп до този документ.

Обосновка

Предложението на Комисията не е съобразено с необходимостта от правилен баланс между засегнатите основни права, а освен това не отразява решението на Първоинстанционния съд по делото Bavarian Lager.

Изменение 5

Предложение за регламент
Член 4 – параграф 7

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
7. Изключенията, както са установени в настоящия член, се прилагат само за периода, през който защитата по отношение на съдържанието на документа е обоснована. Изключенията могат да се прилагат за максимален период от тридесет години. В случаите на документи, които са предмет на изключение във връзка със защита на личните данни или търговски интереси, и в случай на чувствителни документи може при необходимост този период да е по-голям от определения по-горе.	7. Изключенията, както са установени в настоящия член, ***не се прилагат за документи, предадени в рамките на процедури, водещи до законодателен акт или незаконодателен акт с общо приложение. Изключенията*** се прилагат само за периода, през който защитата по отношение на съдържанието на документа е обоснована. Изключенията могат да се прилагат за максимален период от тридесет години. В случаите на документи, които са предмет на изключение във връзка със защита на личните данни или търговски интереси, и в случай на чувствителни документи може при необходимост този период да е по-голям от определения по-горе.

Обосновка

Съдът на ЕО постанови в своето решение по делото Turco, че оповестяването на правните становища при законодателните инициативи увеличава прозрачността и откритостта на законодателния процес и засилва демократичните права на европейските граждани.

Изменение 6

Предложение за регламент
Член 5 – параграф 2

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
2. Когато дадено заявление се отнася до документ, издаден от държава-членка, който е различен от документите, предавани в рамките на процедурите, водещи до законодателен акт или незаконодателен акт с общо приложение, се извършва консултация с органите на тази държава-членка. Институцията, притежаваща документа, го оповестява, освен ако държавата-членка не мотивира отказа за оповестяването му въз основа на изключенията, посочени в член 4***, или на конкретни разпоредби в нейното национално законодателство, които забраняват оповестяването на съответния документ.*** Институцията преценява основателността на мотивите, посочени от държавата-членка, ***доколкото те са основани на изключенията, предвидени в настоящия регламент***.	2. Когато дадено заявление се отнася до документ, издаден от държава-членка, който е различен от документите, предавани в рамките на процедурите, водещи до законодателен акт или незаконодателен акт с общо приложение, се извършва консултация с органите на тази държава-членка. Институцията, притежаваща документа, го оповестява, освен ако държавата-членка не мотивира отказа за оповестяването му въз основа на изключенията, посочени в член 4. Институцията преценява основателността на мотивите, посочени от държавата-членка.

Обосновка

На държавите-членки не следва да се дава абсолютно право да се позовават на своето вътрешно законодателство. Изключенията по член 4 следва да представляват достатъчно основание за отказ на достъп.

Изменение 7

Предложение за регламент
Член 8 – параграф 1

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
1. Потвърдителните заявления се разглеждат по най-бързия начин. В рамките на ***тридесет*** работни дни от регистрирането на такова заявление институцията разрешава достъп до искания документ и го предоставя в същия срок, в съответствие с член 10, или в писмен отговор излага мотивите за пълния или частичния отказ на достъп. В случай на пълен или частичен отказ на достъп до документа институцията информира заявителя за начините на обжалване, на които има право.	1. Потвърдителните заявления се разглеждат по най-бързия начин. В рамките на ***петнадесет*** работни дни от регистрирането на такова заявление институцията разрешава достъп до искания документ и го предоставя в същия срок, в съответствие с член 10, или в писмен отговор излага мотивите за пълния или частичния отказ на достъп. В случай на пълен или частичен отказ на достъп до документа институцията информира заявителя за начините на обжалване, на които има право.

Обосновка

Удължаването на този срок на 30 дни, както това е предвидено в предложението на Комисията, създава пречка. 30 работни (!) дни, както това се предлага от Комисията, биха създали отрицателен пример в сравнение с всички национални закони в рамките на ЕС за достъп до информация.

Изменение 8

Предложение за регламент
Член 9 – параграф 7

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
7. Комисията и Съветът ***информират*** Европейския парламент относно чувствителните документи в съответствие с разпоредбите, договорени между институциите.	7. Комисията и Съветът ***гарантират адекватен надзор от страна на*** Европейския парламент по отношение на чувствителните документи в съответствие с разпоредбите, договорени между институциите***, които се оповестяват публично***.

Обосновка

На Парламента трябва да се предостави достъп до чувствителните документи, за да

може той да изпълнява пълноценно своето задължение за демократичен контрол.

Изменение 9

Предложение за регламент
Член 12 – параграф -1 (нов)

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
	-1. Институциите, доколкото е възможно, осигуряват пряк достъп на обществеността до документите в електронен формат или чрез регистър в съответствие с правилата на въпросните институции.

Обосновка

Настоящият стандарт не следва да бъде понижаван по отношение на незаконодателните документи.

Изменение 10

Предложение за регламент
Член 12 – параграф 1

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
1. ***Документите***, които са изготвени или получени по време на процедурите по приемане на законодателни актове на ЕС или на незаконодателни актове с общо приложение, са пряко достъпни за обществеността, при спазване на ***членове 4 и*** 9.	1. ***По-конкретно, документи***, които са изготвени или получени по време на процедури по приемане на законодателни актове на ЕС или на незаконодателни актове с общо приложение, са пряко достъпни за обществеността, при спазване на ***член*** 9.

Обосновка

Логично следствие от предходното изменение.

Изменение 11

Предложение за регламент
Член 12 – параграф 4

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
4. ***Всяка институция определя в своя процедурен правилник кои други категории*** документи ***са пряко достъпни за обществеността***.	4. ***Институциите установяват общ интерфейс за своите регистри на*** документи ***и по-специално осигуряват единна точка за пряк достъп до документите, изготвени или получени в хода на процедурите по приемане на законодателни актове на ЕС или незаконодателни актове с общо приложение***.

Обосновка

Следва да има единен пункт за публичен достъп.

Изменение 12

Предложение за регламент
Член 15 – параграф 1

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
1. Институциите разработват добри административни практики, за да се улесни упражняването на правото на достъп, гарантирано от настоящия регламент.	1. Институциите разработват добри административни практики, за да се улесни упражняването на правото на достъп, гарантирано от настоящия регламент. ***Институциите организират и поддържат информацията, която притежават, по такъв начин, че да бъде осигурен достъп на обществеността до тази информация без необходимост от допълнително усилие.***

Обосновка

Изменението към член 15, параграф 1 се основава на правото на добро администриране, установено в член 41 от Хартата за основните права и съответства например на финландското законодателство. То също така би представлявало стъпка в посока към истински акт относно свободата на информация в ЕС, като същевременно служи на целта, установена в новото съображение 18, че

развитието на информационните технологии би улеснило упражняването на правото на достъп и не би намалило обема от информация, до който е осигурен публичен достъп.

ПРОЦЕДУРА

Заглавие	Публичен достъп до документите на Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия
Позовавания	COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Водеща комисия	LIBE
Становище, изказано от Дата на обявяване в заседание	AFCO 22.5.2008
Процедура с асоциирана(и) комисия(и) - Дата на обявяване в заседание	20.11.2008
Докладчик по становище Дата на назначаване	Anneli Jäätteenmäki 24.6.2008
Разглеждане в комисия	10.9.2008 4.11.2008
Дата на приемане	22.1.2009
Резултат от окончателното гласуване	+: 20 –: 0 0: 1
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Enrique Barón Crespo, Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, Adrian Severin, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Andrzej Wielowieyski
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani