EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für konstitutionelle Fragen

2008/0090(COD)

26.1.2009

STELLUNGNAHME

des Ausschusses für konstitutionelle Fragen

für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (Neufassung)
(KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Verfasserin der Stellungnahme(*): Anneli Jäätteenmäki

(*) Assoziierter Ausschuss – Artikel 47 der Geschäftsordnung

PA_Legam

KURZE BEGRÜNDUNG

Transparenz ist ein Grundprinzip der Europäischen Union. Dies geht klar aus Artikel 255 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) hervor:

"Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission…"

Ferner heißt es im Vertrag von Lissabon:

Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen. (Artikel 10 Absatz 3 des EUV)

Darüber hinaus heißt es:

"Um eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen, handeln die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit." (Artikel 15 Absatz 1 des AEUV)

Die vorliegende Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 war ein bedeutender Schritt hin zu mehr Offenheit. In den sechs Jahren seit ihrer Einführung hat sie zur Schaffung einer transparenteren Verwaltungskultur in den europäischen Organen beigetragen.

Die Entscheidungen, die der Gerichtshof auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 getroffen hat, waren für diesen Prozess von Bedeutung. Die letzte dieser Entscheidungen war das sehr wichtige Urteil, das der Gerichtshof in der so genannten Rechtssache Turco ((T-84/03 Turco gegen Rat) gefällt hat. Der Gerichtshof hat entschieden, dass der Rat auch zu den Gutachten seines Juristischen Dienstes Zugang gewähren sollte, wenn diese Gutachten einen Rechtsakt betreffen. Der Gerichtshof ist der Ansicht, dass die Prinzipien der Transparenz und Offenheit im Entscheidungsprozess ein „überwiegend öffentliches Interesse" darstellen, das die Freigabe des Rechtsgutachtens rechtfertigt. In seinen Schlussfolgerungen stellt das Gericht fest, dass: „… die Offenheit … dazu (beiträgt), den Organen in den Augen der europäischen Bürger eine größere Legitimität zu verleihen und deren Vertrauen zu stärken …".

Der Kommissionsvorschlag

Die Kommission gab ihren Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 am 30. April 2008 ab. Das Europäische Parlament ersuchte in seiner Entschließung vom 4. April 2006 um eine Überprüfung der Verordnung. In der Begründung des Vorschlags bemüht sich die Kommission, den Eindruck zu erwecken, dass sie die Änderungen vorgenommen hat, die das Parlament gefordert hatte.

Bedauerlicherweise ist dies ganz und gar nicht der Fall. Wo das Parlament mehr Offenheit forderte, würde im Gegenteil durch viele von der Kommission vorgeschlagene Änderungen der derzeitige Standard herabgesetzt.

Am einschneidensten ist die von der Kommission vorgeschlagene Änderung von Artikel 3, durch die die Definition eines Dokuments erheblich eingeschränkter ausfallen würde. Wenn diese Änderung vorgenommen würde, würde dies bedeuten, dass nur ein Teil der derzeit der Öffentlichkeit zugänglichen Dokumente dies künftig auch weiterhin sein würden. Nach Ansicht der Verfasserin sollte die derzeitige Definition unverändert bleiben, da sie alle relevanten Dokumente – nicht nur die registrierten – abdeckt.

Eine weitere Änderung, die die Verfasserin beunruhigend findet, betrifft das Recht der Mitgliedstaaten in Artikel 5, Dokumente zurückzuhalten. Die von der Kommission vorgeschlagene Formulierung würde den Mitgliedstaaten ein unbegrenztes Recht geben, sich auf ihre eigenen Rechtsvorschriften zu berufen. Die Organe könnten nur Gründe prüfen, die sich auf die Verordnung stützen. Ein solches Recht würde das Prinzip der Transparenz verwässern und es vollkommen dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen. Auch hier sollten die in Artikel 4 der Verordnung aufgezählten Ausnahmen ausreichend sein. Ist dies nicht der Fall, sollte Artikel 4 geändert werden, anstatt den Mitgliedstaaten unbegrenzte Rechte zu geben.

Die Kommission hat die vom Parlament in der Entschließung vom 4. April 2006 gemachten Vorschläge im Zusammenhang mit den Möglichkeiten des Parlaments der Ausübung seines demokratischen Kontrollrechts völlig ignoriert. Das Parlament muss Zugang zu sensiblen Dokumenten haben, um seine Pflichten voll und ganz zu erfüllen – die Modalitäten für die Behandlung solcher Dokumente können zwischen den Organen vereinbart werden.

Es gibt jedoch auch Änderungen der Kommission, die das Parlament begrüßen kann: Bei diesen handelt es sich vor allem um: die Ausdehnung des Rechts auf Zugang auf alle natürlichen oder juristischen Personen, und nicht nur auf Unionsbürger wie in der derzeitigen Verordnung; die Umweltbestimmungen, die sich auf das Übereinkommen von Aarhus stützen, und den verbesserten direkten Zugang zu legislativen Dokumenten.

Diese positiven Änderungen werden bedauerlicherweise von den Änderungen in den Schatten gestellt, die das Parlament als negativ erachtet. In Anbetracht dieser negativen Änderungen vertritt die Verfasserin der Stellungnahme die Auffassung, dass es vorzuziehen wäre, die derzeitige Verordnung beizubehalten, anstatt Änderungen zu verabschieden, die sie verwässern würden.

ÄNDERUNGSANTRÄGE

Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen ersucht den federführenden Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, folgende Änderungsanträge in seinen Bericht zu übernehmen:

Änderungsantrag 1

Vorschlag für eine Verordnung
Erwägung 18 a (neu)

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
	(18a) Die Organe sollten dafür sorgen, dass durch die Entwicklung der Informationstechnologie die Ausübung des Zugangsrechts erleichtert wird und sie nicht zu einer Verringerung der Menge der öffentlich zugänglichen Informationen führt.

Begründung

Der Fortschritt in der Informationstechnologie kann positive und negative Auswirkungen auf den Zugang der Öffentlichkeit haben. Die Organe sollten sich bemühen, die positiven Auswirkungen zu fördern und die negativen gering zu halten. Durch Änderung der Definition eines Dokuments in Artikel 3 wird der Zugang zu Informationen in elektronischen Datenbanken vorgesehen, und es wird eine allgemeine Pflicht der ordnungsgemäßen Information in einem Änderungsantrag zu Artikel 15 vorgeschlagen. Diese Änderungsanträge dienen auch der Berücksichtigung des in Artikel 41 der Charta der Grundrechte festgelegten Rechts auf gute Verwaltung.

Änderungsantrag 2

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 3 – Buchstabe a

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
a) „Dokument“: Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), ***die formell von einem Organ erstellt und an einen oder mehrere Empfänger weitergeleitet oder auf andere Weise registriert oder von einem Organ entgegengenommen wurden; Daten*** in elektronischen Speicher-, Verarbeitungs- und Abfragesystemen ***sind*** Dokumente***,*** wenn sie in Form eines Ausdrucks oder ***einer elektronischen Kopie*** mithilfe ***der*** für die	(a) "Dokument": Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), ***die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen; Informationen*** in elektronischen Speicher-, Verarbeitungs- und Abfragesystemen ***(einschließlich in für die Tätigkeit des Organs benutzten externen Systemen) stellen ein Dokument oder***

Nutzung des Systems zur Verfügung stehenden Instrumente abgerufen werden können;	Dokumente ***dar,*** wenn sie in Form eines Ausdrucks ***oder mehrerer Ausdrucke*** oder ***elektronischer Kopien*** mithilfe ***jeglicher vernünftigerweise*** für die Nutzung des Systems zur Verfügung stehenden Instrumente abgerufen werden ***können***;

Begründung

Mit dem Änderungsantrag wird die derzeitige Formulierung der grundlegenden Definition eines Dokuments wiederhergestellt, da durch den Vorschlag der Kommission eine willkürliche Begrenzung des Zugangsrechts ermöglicht würde. Durch die Ergänzungen des Texts wird der Zugang zu Informationen in elektronischen Datenbanken vorgesehen, um dem in der neuen Erwägung 18 beschriebenen Ziel gerecht zu werden.

Änderungsantrag 3

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 4 – Absatz 2 – Buchstabe c

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
(c) der Schutz der Rechtsberatung und der Gerichts-, Schiedsgerichts- und Streitbeilegungsverfahren;	(c) der Schutz der Rechtsberatung und der Gerichts-, Schiedsgerichts- und Streitbeilegungsverfahren, ***mit Ausnahme der Rechtsberatung im Zusammenhang mit Verfahren, die zu einem Rechtsakt oder einer allgemeinen Maßnahme ohne Rechtsetzungscharakter führen;***

Begründung

Im Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Turco heißt es, dass die Offenlegung von Rechtsgutachten in Gesetzesinitiativen die Transparenz und Offenheit des Gesetzgebungsverfahren erhöht und die demokratischen Rechte der Unionsbürger stärkt.

Änderungsantrag 4

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 4 – Absatz 5

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
5. ***Namen, Titel und Funktionen von Inhabern öffentlicher Ämter, von Beamten und Interessenvertretern im***	5. ***Personenbezogenen Daten sind nicht offenzulegen, wenn die Offenlegung die Privatsphäre oder die Integrität der***

Zusammenhang mit ihrer Berufstätigkeit sind offenzulegen, sofern die Freigabe angesichts der besonderen Umstände die betroffenen Personen nicht schädigen würde. Weitere personenbezogene Daten sind entsprechend den in den EU-Rechtsvorschriften betreffend den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten festgelegten Bedingungen für eine rechtmäßige Verarbeitung solcher Daten offenzulegen.	***betroffenen Person verletzen würde. Eine solche Verletzung besteht nicht,***
	– wenn die Daten lediglich mit der beruflichen Tätigkeit der betroffenen Person in Zusammenhang stehen, es sei denn, dass angesichts der besonderen Umstände Grund zu der Annahme besteht, dass die Person durch die Offenlegung geschädigt werden könnte,
	– wenn die Daten ausschließlich eine Persönlichkeit des öffentlichen Lebens betreffen, es sei denn, dass angesichts der besonderen Umstände Grund zu der Annahme besteht, dass die Person oder mit ihr verbundene Personen durch die Offenlegung geschädigt werden könnten,
	– wenn die Daten bereits mit Zustimmung der betroffenen Person veröffentlich wurden.
	Personenbezogene Daten sind gleichwohl offenzulegen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an ihrer Offenlegung besteht. In solchen Fällen hat das Organ oder die Einrichtung das öffentliche Interesse zu spezifizieren. Das Organ oder die Einrichtung muss begründen, warum in diesem speziellen Fall das öffentliche Interesse höher zu bewerten ist als die Interessen der betroffenen Person.
	Verweigert ein Organ oder eine Einrichtung den Zugang zu einem Dokument aufgrund von Absatz 1, so muss es oder sie prüfen, ob das Dokument teilweise freigegeben werden kann.

Begründung

Im Kommissionsvorschlag wird der Notwendigkeit des richtigen Gleichgewichts zwischen den auf dem Spiel stehenden Grundrechten weder Genüge getan noch spiegelt er das Urteil des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache „Bavarian Lager“ wider.

Änderungsantrag 5

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 4 – Absatz 7

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
7. Die in diesem Artikel festgelegten Ausnahmen gelten nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist. Die Ausnahmen gelten höchstens für einen Zeitraum von 30 Jahren. Im Falle von Dokumenten, die unter die Ausnahmeregelungen bezüglich des Schutzes personenbezogener Daten oder der geschäftlichen Interessen fallen, und im Falle von sensiblen Dokumenten können die Ausnahmen erforderlichenfalls nach Ablauf dieses Zeitraums weiter Anwendung finden.	7. Die in diesem Artikel festgelegten Ausnahmen ***gelten nicht für Dokumente, die im Rahmen von Verfahren übermittelt werden, die zu einem Rechtsakt oder zu einer allgemeinen Maßnahme ohne Rechtsetzungscharakter führen. Die Ausnahmen*** gelten nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist. Die Ausnahmen gelten höchstens für einen Zeitraum von 30 Jahren. Im Falle von Dokumenten, die unter die Ausnahmeregelungen bezüglich des Schutzes personenbezogener Daten oder der geschäftlichen Interessen fallen, und im Falle von sensiblen Dokumenten können die Ausnahmen erforderlichenfalls nach Ablauf dieses Zeitraums weiter Anwendung finden.

Begründung

Im Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Turco heißt es, dass die Offenlegung von Rechtsgutachten in Gesetzesinitiativen die Transparenz und Offenheit des Gesetzgebungsverfahrens erhöht und die demokratischen Rechte der Unionsbürger stärkt.

Änderungsantrag 6

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 5 – Absatz 2

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
2. Betrifft ein Antrag ein aus einem	2. Betrifft ein Antrag ein aus einem

Mitgliedstaat stammendes Dokument, das nicht im Rahmen von Verfahren, die zu einem Rechtsakt oder zu einer allgemeinen Maßnahme ohne Rechtsetzungscharakter führen, übermittelt wurde, sind die Behörden dieses Mitgliedstaats zu konsultieren. Das Organ, bei dem sich das Schriftstück befindet, gibt es frei, sofern der Mitgliedstaat keine Gründe für die Verweigerung der Freigabe angibt, die sich auf die in Artikel 4 genannten Ausnahmeregelungen ***oder auf besondere Bestimmungen seiner eigenen Rechtsvorschriften, die die Freigabe des betreffenden Schriftstücks ausschließen***, stützen. Das Organ würdigt die Angemessenheit der vom Mitgliedstaat angegebenen Gründe, ***sofern sich diese auf in dieser Verordnung festgelegte Ausnahmeregelungen stützen.***	Mitgliedstaat stammendes Dokument, das nicht im Rahmen von Verfahren, die zu einem Rechtsakt oder zu einer allgemeinen Maßnahme ohne Rechtsetzungscharakter führen, übermittelt wurde, sind die Behörden dieses Mitgliedstaats zu konsultieren. Das Organ, bei dem sich das Schriftstück befindet, gibt es frei, sofern der Mitgliedstaat keine Gründe für die Verweigerung der Freigabe angibt, die sich auf die in Artikel 4 genannten Ausnahmeregelungen stützen. Das Organ würdigt die Angemessenheit der vom Mitgliedstaat angegebenen Gründe.

Begründung

Den Mitgliedstaaten sollte kein unumschränktes Recht eingeräumt werden, sich auf ihre eigenen Rechtsvorschriften zu berufen. Die in Artikel 4 genannten Ausnahmen sollten einen ausreichenden Grund für die Verweigerung des Zugangs darstellen.

Änderungsantrag 7

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 8 – Absatz 1

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
1. Ein Zweitantrag ist unverzüglich zu bearbeiten. Binnen ***30*** Arbeitstagen nach Registrierung eines solchen Antrags gewährt das Organ entweder Zugang zu dem angeforderten Dokument und macht es innerhalb dieses Zeitraums gemäß Artikel 10 zugänglich oder teilt schriftlich die Gründe für die vollständige oder teilweise Ablehnung mit. Verweigert das Organ den Zugang vollständig oder teilweise, so unterrichtet es den Antragsteller über mögliche Rechtsbehelfe.	1. Ein Zweitantrag ist unverzüglich zu bearbeiten. Binnen ***15*** Arbeitstagen nach Registrierung eines solchen Antrags gewährt das Organ entweder Zugang zu dem angeforderten Dokument und macht es innerhalb dieses Zeitraums gemäß Artikel 10 zugänglich oder teilt schriftlich die Gründe für die vollständige oder teilweise Ablehnung mit. Verweigert das Organ den Zugang vollständig oder teilweise, so unterrichtet es den Antragsteller über mögliche Rechtsbehelfe.

Begründung

Die Verlängerung dieser Frist auf 30 Tage wie sie im Kommissionsvorschlag vorgesehen ist, stellt eine Rückschritt dar. 30 Arbeits(!)tage, wie von der Kommission vorgeschlagen, würden ein negatives Beispiel im Vergleich zu allen nationalen Gesetzen über den Zugang zu Informationen innerhalb der EU darstellen.

Änderungsantrag 8

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 9 – Absatz 7

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
7. Die Kommission und der Rat ***unterrichten*** das Europäische Parlament hinsichtlich sensibler Dokumente gemäß den zwischen den Organen vereinbarten Regelungen.	7. Die Kommission und der Rat ***gewährleisten eine angemessene Kontrolle durch*** das Europäische Parlament hinsichtlich sensibler Dokumente gemäß den zwischen den Organen vereinbarten Regelungen***, die veröffentlicht werden.***

Begründung

Dem Parlament muss Zugang zu sensiblen Dokumenten eingeräumt werden, damit es seine demokratische Kontrollpflicht voll und ganz erfüllen kann.

Änderungsantrag 9

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 12 – Absatz -1 (neu)

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
	-1. Die Organe machen, soweit möglich, die Dokumente direkt in elektronischer Form oder über ein Register gemäß den Bestimmungen des betreffenden Organs öffentlich zugänglich.

Begründung

Der derzeitige Standard sollte im Hinblick auf nichtlegislative Dokumente nicht herabgesetzt werden.

Änderungsantrag 10

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 12 – Absatz 1

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
1. Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von EU-Rechtsakten oder allgemeinen Maßnahmen ohne Rechtsetzungscharakter erstellt wurden oder eingegangen sind, sollten vorbehaltlich der ***Artikel 4 und 9*** der Öffentlichkeit direkt zugänglich gemacht werden.	1. ***Insbesondere*** Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von EU-Rechtsakten oder allgemeinen Maßnahmen ohne Rechtsetzungscharakter erstellt wurden oder eingegangen sind, sollten vorbehaltlich ***von Artikel 9*** der Öffentlichkeit direkt zugänglich gemacht werden.

Begründung

Eine logische Folge des vorangegangenen Änderungsantrags.

Änderungsantrag 11

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 12 – Absatz 4

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
4. ***Jedes Organ legt in seiner Geschäftsordnung die Kategorien von Dokumenten fest, die unmittelbar öffentlich zugänglich sind.***	4. ***Die Organe richten eine gemeinsame Schnittstelle für ihre Dokumentenregister ein und gewährleisten insbesondere einen einzigen Zugangspunkt für den direkten Zugang zu Dokumenten, die im Laufe von Verfahren zur Verabschiedung von EU-Rechtsakten oder allgemeinen Maßnahmen ohne Rechtsetzungscharakter ausgearbeitet werden oder eingehen.***

Begründung

Es sollte einen einzigen Zugangspunkt für die Öffentlichkeit geben.

Änderungsantrag 12

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 15 – Absatz 1

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
1. Die Organe entwickeln eine gute Verwaltungspraxis, um die Ausübung des durch diese Verordnung gewährleisteten Rechts auf Zugang zu Dokumenten zu erleichtern.	1. Die Organe entwickeln eine gute Verwaltungspraxis, um die Ausübung des durch diese Verordnung gewährleisteten Rechts auf Zugang zu Dokumenten zu erleichtern. ***Die Organe gliedern und führen die in ihrem Besitz befindlichen Informationen dergestalt, dass der Öffentlichkeit der Zugang zu den Informationen ohne zusätzliche Anstrengungen eingeräumt werden kann.***

Begründung

Die Änderung von Artikel 15 Absatz 1 stützt sich auf das Recht auf eine gute Verwaltung, das in Artikel 41 der Charta der Grundrechte verankert ist, und entspricht den Rechtsvorschriften z.B. in Finnland. Sie würde auch einen Schritt hin zu einem echten Gesetz der EU über Informationsfreiheit bedeuten und gleichzeitig dem in der neuen Erwägung 18 festgelegten Ziel dienen, dass durch die Entwicklung der Informationstechnologie die Ausübung des Zugangsrechts erleichtert und die Menge der öffentlich zugänglichen Informationen nicht verringert wird.

VERFAHREN

Titel	Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission
Bezugsdokumente - Verfahrensnummer	KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Federführender Ausschuss	LIBE
Stellungnahme von Datum der Bekanntgabe im Plenum	AFCO 22.5.2008
Assoziierte(r) Ausschuss/Ausschüsse - datum der bekanntgabe im plenum	20.11.2008
Verfasser(in) der Stellungnahme Datum der Benennung	Anneli Jäätteenmäki 24.6.2008
Prüfung im Ausschuss	10.9.2008 4.11.2008
Datum der Annahme	22.1.2009
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 20 –: 0 0: 1
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	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
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani