PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Spraw Konstytucyjnych

2008/0090(COD)

26.1.2009

OPINIA

Komisji Spraw Konstytucyjnych

dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (przekształcenie)
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Sprawozdawczyni komisji opiniodawczej (*): Anneli Jäätteenmäki

(*) Procedura obejmująca zaangażowane komisje - art. 47 Regulaminu

PA_Legam

ZWIĘZŁE UZASADNIENIE

Zasada przejrzystości jest podstawową zasadą Unii Europejskiej. Jest to wyraźnie określone w art. 255 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TUE):

> *„Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji."*

Traktat z Lizbony określa dodatkowo:

> *„Decyzje są przyjmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela".* (art. 10 ust. 3 TUE)

Ponadto:

> *„W celu wspierania dobrego rządzenia i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii wykonują swoje prace w sposób jak najbardziej otwarty."* (art. 15 ust. 1 TFUE)

Obecne rozporządzenie 1049/2001 było znaczącym krokiem ku większej otwartości. W ciągu sześciu lat od wejścia w życie, przyczyniło się ono do stworzenia bardziej przejrzystej kultury administracji instytucji europejskich.

Ważne dla tego procesu były decyzje, jakie podjął Trybunał Sprawiedliwości opierając się na rozporządzeniu 1049/2001. Ostatnią z nich było ważne orzeczenie, które Trybunał wydał w sprawie Turco (T-84/03 Turco przeciwko Radzie). Trybunał zadecydował, że Rada powinna umożliwiać dostęp również do porady jej działu prawnego jeżeli taka porada dotyczy aktu legislacyjnego. Trybunał uważa, że zasady przejrzystości i otwartości w procesie decyzyjnym stanowią „nadrzędny interes publiczny", który uzasadnia ujawnienie porad prawnych. W podsumowaniu Trybunał oświadcza, że: „otwartość...przyczynia się do nadania instytucjom większego mandatu w oczach europejskich obywateli i zwiększa zaufanie jakim je obdarzają".

Wniosek Komisji

Komisja przedstawiła swój wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia 1049/2001 w dniu 30 kwietnia 2008 r. Parlament Europejski zwrócił się o przegląd rozporządzenia w swojej rezolucji z dnia 4 kwietnia 2006 r. W uzasadnieniu wniosku Komisja stara się wykazać, że wprowadziła zmiany, o które prosił Parlament.

Niestety wcale tak nie jest. W sprawach, w których Parlament prosił o większą otwartość, wiele poprawek proponowanych przez Komisję obniżyłoby aktualne standardy.

Najgroźniejszą poprawką jest ta, którą Komisja proponuje do artykułu 3, a która w znacznym stopniu ograniczyłaby definicję „dokumentu". Wprowadzenie tej zmiany oznaczałoby, że jedynie część dokumentów aktualnie upublicznionych byłaby wciąż dostępna w przyszłości.

W opinii sprawozdawcy obecna definicja powinna pozostać niezmieniona, jako że obejmuje ona wszystkie przedmiotowe dokumenty - nie tylko te zarejestrowane.

Inna niepokojąca według sprawozdawcy poprawka dotyczy prawa państw członkowskich do nieujawniania dokumentów (art. 5). Sformułowanie zaproponowanie przez Komisję dałoby państwom członkowskim nieograniczone prawo do odwoływania się do ich własnego ustawodawstwa. Instytucje mogłyby tylko rozważać powody na podstawie rozporządzenia. Takie prawo osłabiłoby zasadę przejrzystości i pozostawiło jej stosowanie całkowicie w gestii państw członkowskich. Również w tym przypadku wyjątki wymienione w art. 4 rozporządzenia powinny wystarczyć. Jeśli zaś nie wystarczają, należy wprowadzić zmiany do art. 4, ale nie przyznając państwom członkowskim nieograniczonych praw.

Komisja zupełnie pominęła propozycje Parlamentu zawarte w rezolucji z dnia 4 kwietnia 2006 r. dotyczące umożliwienia Parlamentowi skorzystania ze swojego prawa do demokratycznej kontroli. Parlament musi mieć dostęp do dokumentów poufnych, aby móc w pełni wywiązać się ze swoich obowiązków - instytucje mogą ustalić, w jaki sposób należy obchodzić się z takimi dokumentami.

Są jednak poprawki przedstawione przez Komisje, które Parlament przyjmuje z zadowoleniem. Chodzi tu przede wszystkim o rozszerzenie prawa dostępu na każdą osobę fizyczną lub prawną, nie tylko obywateli UE jak w obecnym rozporządzeniu, przepisy dotyczące ochrony środowiska wynikające z konwencji z Aarhus oraz ulepszony bezpośredni dostęp do dokumentów legislacyjnych.

Niestety negatywne w ocenie Parlamentu poprawki przeważają nad pozytywnymi. Biorąc pod uwagę te negatywne poprawki, sprawozdawca uważa, że lepiej byłoby pozostać przy obecnym rozporządzeniu niż przyjąć poprawki, które by je osłabiły.

POPRAWKI

Komisja Spraw Konstytucyjnych zwraca się do Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, jako do komisji przedmiotowo właściwej, o naniesienie do swojego sprawozdania następujących poprawek:

Poprawka 1

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Punkt 18a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
	(18a) Instytucje gwarantują, że rozwój technologii informacyjnej ułatwia korzystanie z prawa dostępu do

dokumentów i nie powoduje ograniczenia ilości informacji dostępnych do wiadomości publicznej.

Uzasadnienie

Rozwój technologii informacyjnej może mieć pozytywny lub negatywny wpływ na publiczny dostęp do dokumentów. Instytucje powinny starać się wspierać skutki pozytywne i ograniczać negatywne. Zapewnienie dostępu do informacji znajdujących się w elektronicznych bazach danych zagwarantowane jest poprzez zmianę definicji „dokumentu" w art. 3, a ogólne zobowiązanie do zapewniania dostępu do informacji zaproponowane jest w poprawce do art. 15. Wspomniane poprawki służą również uwzględnieniu prawa do dobrej administracji określonego w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Poprawka 2

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 3 – litera a

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
a) „dokument" oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako nagranie dźwiękowe, wizualne czy audiowizualne) ***sporządzone przez instytucję lub formalnie przekazane jednemu lub większej liczbie odbiorców lub w inny sposób zarejestrowane lub otrzymane przez instytucję; dane*** zawarte w elektronicznych systemach magazynowania, przetwarzania i pobierania danych stanowią dokumenty, jeżeli można je pobrać w formie ***wydruku*** lub kopii ***elektronicznej*** z wykorzystaniem dostępnych narzędzi eksploatacji systemu;	a) „dokument" oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) ***dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności instytucji; informacje*** zawarte w elektronicznych systemach magazynowania, przetwarzania i pobierania danych ***(w tym w systemach zewnętrznych wykorzystywanych w pracy instytucji)*** stanowią ***dokument lub*** dokumenty, jeżeli można je pobrać w formie ***jednego lub większej liczby wydruków*** lub kopii ***elektronicznych*** z wykorzystaniem ***dowolnych zasadnie*** dostępnych narzędzi eksploatacji systemu;

Uzasadnienie

Niniejsza poprawka wprowadza obecne sformułowanie podstawowej definicji dokumentu, gdyż wniosek Komisji zezwalał na arbitralne ograniczenie prawa dostępu do dokumentów. Dodatkowe sformułowanie zapewnia dostęp do informacji przechowywanych w elektronicznych bazach danych zgodnie z celem określonym w nowym motywie 18.

Poprawka 3

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 4 – ustęp 2 – litera c

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
c) porady prawnej i sądowego postępowania arbitrażowego i spornego;	c) porady prawnej i sądowego postępowania arbitrażowego i spornego***, chyba że chodzi o poradę prawną związaną z procedurami prowadzącymi do uchwalania aktu legislacyjnego bądź powszechnie obowiązującego aktu nielegislacyjnego***;

Uzasadnienie

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w orzeczeniu dotyczącym sprawy Turco, że ujawnianie porady prawnej w inicjatywach legislacyjnych zwiększa przejrzystość i otwartość procesu legislacyjnego i wzmacnia prawa demokratyczne europejskich obywateli.

Poprawka 4

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 4 – ustęp 5

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
5. ***Nazwiska, tytuły i funkcje osób zajmujących urzędy publiczne, urzędników służby publicznej oraz reprezentantów interesów podlegają ujawnieniu, jeżeli ma to związek z ich działalnością zawodową, chyba że, ze względu na szczególne okoliczności, ujawnienie zaszkodziłoby danym osobom. Inne dane osobowe ujawniane są zgodnie z warunkami dotyczącymi zgodnego z prawem przetwarzania takich danych, ustanowionymi w przepisach WE dotyczących ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych.***	5. ***Danych osobowych nie ujawnia się, jeżeli naruszyłoby to prywatność lub integralność danej osoby. Sytuacja taka nie zachodzi wtedy, gdy:***
	- dane odnoszą się wyłącznie do działalności zawodowej danej osoby, chyba że ze względu na szczególne okoliczności jest powód, by zakładać, iż

ujawnienie danych zaszkodziłoby danej osobie;

- dane odnoszą się wyłącznie do osoby publicznej, chyba że ze względu na szczególne okoliczności jest powód, by zakładać, iż ujawnienie danych zaszkodziłoby danej osobie lub innym osobom z nią związanym;

- dane zostały już upublicznione za zgodą danej osoby.

Dane osobowe ujawnia się jednak, jeżeli wymaga tego nadrzędny interes publiczny. W takich przypadkach instytucja lub organ precyzuje, o jaki interes publiczny chodzi. Podaje powody, dla których w danym przypadku interes publiczny przeważa nad interesami danej osoby.

Jeżeli instytucja lub organ odmówi dostępu do dokumentu, powołując się na ust. 1, rozważa, czy może udzielić dostępu do części tego dokumentu.

Uzasadnienie

Poprawka Komisji nie uwzględnia potrzeby odpowiedniej równowagi pomiędzy wchodzącymi w grę prawami podstawowymi ani nie odzwierciedla orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji w sprawie Bavarian Lager.

Poprawka 5

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 4 – ustęp 7

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
7. Wyjątki ustanowione w niniejszym artykule mają zastosowanie wyłącznie przez okres, przez który ochrona ta jest uzasadniona ze względu na treść dokumentu. Wyjątki mogą być stosowane maksymalnie przez okres 30 lat. W przypadku dokumentów objętych wyjątkiem z powodów dotyczących ochrony danych osobowych lub interesów handlowych oraz w wypadku dokumentów	7. Wyjątki ustanowione w niniejszym artykule ***nie mają zastosowania do dokumentów przekazanych w ramach procedur prowadzących do przyjęcia aktu legislacyjnego lub powszechnie obowiązującego aktu nielegislacyjnego. Wyjątki*** mają zastosowanie wyłącznie przez okres, przez który ochrona ta jest uzasadniona ze względu na treść dokumentu. Wyjątki mogą być stosowane

poufnych, wyjątki mogą, jeśli to konieczne, obowiązywać nadal po tym okresie.	maksymalnie przez okres 30 lat. W przypadku dokumentów objętych wyjątkiem z powodów dotyczących ochrony danych osobowych lub interesów handlowych oraz w wypadku dokumentów poufnych, wyjątki mogą, jeśli to konieczne, obowiązywać nadal po tym okresie.

Uzasadnienie

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w orzeczeniu dotyczącym sprawy Turco, że ujawnianie porady prawnej w inicjatywach legislacyjnych zwiększa przejrzystość i otwartość procesu legislacyjnego i wzmacnia prawa demokratyczne europejskich obywateli.

Poprawka 6

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 5 – ustęp 2

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
2. Jeżeli wniosek dotyczy dokumentu pochodzącego z państwa członkowskiego, nie należącego do dokumentów przekazanych w ramach procedur prowadzących do przyjęcia aktu legislacyjnego lub powszechnie obowiązującego aktu nielegislacyjnego, konsultowane są organy tego państwa członkowskiego. Instytucja posiadająca dokument ujawnia go, chyba że dane państwo członkowskie uzasadni konieczność nieujawniania go, ze względu na wyjątki, o których mowa w art. 4 ***lub szczegółowe przepisy w swoim ustawodawstwie, zakazujące ujawnienia tego dokumentu.*** Instytucja ocenia słuszność uzasadnienia podanego przez państwo członkowskie***, w zakresie w jakim opiera się ono na wyjątkach ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu.***	2. Jeżeli wniosek dotyczy dokumentu pochodzącego z państwa członkowskiego, nie należącego do dokumentów przekazanych w ramach procedur prowadzących do przyjęcia aktu legislacyjnego lub powszechnie obowiązującego aktu nielegislacyjnego, konsultowane są organy tego państwa członkowskiego. Instytucja posiadająca dokument ujawnia go, chyba że dane państwo członkowskie uzasadni konieczność nieujawniania go, ze względu na wyjątki, o których mowa w art. 4. Instytucja ocenia słuszność uzasadnienia podanego przez państwo członkowskie.

Uzasadnienie

Nie należy przyznawać państwom członkowskim absolutnego prawa odwoływania się do ich

ustawodawstwa. Wyjątki wymienione w art. 4 powinny stanowić wystarczający powód do odmówienia dostępu.

Poprawka 7

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 8 – ustęp 1

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
1. Wniosek potwierdzający jest rozpatrywany bezzwłocznie. W ciągu ***30*** dni roboczych od dnia rejestracji takiego wniosku instytucja udziela dostępu do żądanego dokumentu i zapewnia w tym okresie dostęp do dokumentu zgodnie z art. 10 lub, w pisemnej odpowiedzi, podaje przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy instytucja informuje wnioskodawcę o dostępnych dla niego środkach zaradczych.	1. Wniosek potwierdzający jest rozpatrywany bezzwłocznie. W ciągu ***15*** dni roboczych od dnia rejestracji takiego wniosku instytucja udziela dostępu do żądanego dokumentu i zapewnia w tym okresie dostęp do dokumentu zgodnie z art. 10 lub, w pisemnej odpowiedzi, podaje przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy instytucja informuje wnioskodawcę o dostępnych dla niego środkach zaradczych.

Uzasadnienie

Rozszerzenie ram czasowych do 30 dni, jak przewidziano w propozycji Komisji, znacznie skomplikowałoby sprawę. Proponowane przez Komisję przyznanie 30 dni roboczych (!) stanowiłoby negatywny przykład w porównaniu do krajowych praw dostępu do informacji w UE.

Poprawka 8

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 9 – ustęp 7

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
7. Komisja i Rada ***informują*** Parlament Europejski ***o dokumentach poufnych*** zgodnie z zasadami ustalonymi przez instytucje.	7. Komisja i Rada ***zapewniają odpowiednią kontrolę sprawowaną przez*** Parlament Europejski ***w odniesieniu do dokumentów*** poufnych***, które są upubliczniane,*** zgodnie z zasadami ustalonymi przez instytucje.

Uzasadnienie

Parlament musi mieć dostęp do dokumentów poufnych, aby móc w pełni spełniać swoją rolę demokratycznej kontroli.

Poprawka 9

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 12 – ustęp -1 (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
	-1. W miarę możliwości instytucje udostępnią dokumenty bezpośrednio w formie elektronicznej lub poprzez rejestr zgodnie z regulaminem rzeczonej instytucji.

Uzasadnienie

Nie należy obniżać aktualnych standardów odnośnie do dokumentów nielegislacyjnych.

Poprawka 10

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 12 – ustęp 1

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
1. Dokumenty sporządzone lub otrzymane w związku z procedurami dotyczącymi przyjęcia aktów legislacyjnych UE, lub powszechnie obowiązujących aktów nielegislacyjnych , są udostępniane bezpośrednio, z zastrzeżeniem art. ***4 i*** 9.	1. ***W szczególności*** dokumenty sporządzone lub otrzymane w związku z procedurami dotyczącymi przyjęcia aktów legislacyjnych UE, lub powszechnie obowiązujących aktów nielegislacyjnych, są udostępniane bezpośrednio, z zastrzeżeniem art. 9.

Uzasadnienie

Poprawka ta wynika logicznie z poprzedniej poprawki.

Poprawka 11

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 12 – ustęp 4

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
4. ***Każda instytucja określa w swoim regulaminie wewnętrznym, jakie inne kategorie dokumentów są bezpośrednio dostępne publicznie.***	4. ***Instytucje ustalają wspólny interfejs dla swoich rejestrów dokumentów a zwłaszcza zapewniają jeden wspólny punkt dostępu dla bezpośredniego dostępu do dokumentów sporządzonych lub otrzymanych w związku z procedurami dotyczącymi przyjęcia aktów legislacyjnych UE, lub powszechnie obowiązujących aktów nielegislacyjnych.***

Uzasadnienie

Powinien istnieć jeden punkt publicznego dostępu.

Poprawka 12

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 15 – ustęp 1

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
1. Instytucje opracowują dobre praktyki administracyjne w celu ułatwienia korzystania z praw dostępu zagwarantowanych niniejszym rozporządzeniem.	1. Instytucje opracowują dobre praktyki administracyjne w celu ułatwienia korzystania z praw dostępu zagwarantowanych niniejszym rozporządzeniem. ***Instytucje porządkują i przechowują informacje znajdujące się w ich posiadaniu w sposób gwarantujący społeczeństwu dostęp do tych informacji bez podejmowania dodatkowych wysiłków.***

Uzasadnienie

Poprawka do art. 15 ust. 1 opiera się na prawie do dobrej administracji określonym w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i odpowiada ustawodawstwu np. w Finlandii. Oznaczałaby ona również krok w kierunku prawdziwej wolności informacji w UE, służąc jednocześnie celowi określonemu w nowym motywie 18, zgodnie z którym rozwój technologii informacyjnej powinien ułatwiać korzystanie z prawa dostępu do dokumentów i nie ograniczać ilości informacji dostępnych do wiadomości publicznej.

PROCEDURA

Tytuł	Publiczny dostęp do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji
Odsyłacze	COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Komisja przedmiotowo właściwa	LIBE
Opinia wydana przez Data ogłoszenia na posiedzeniu	AFCO 22.5.2008
Procedura obejmująca zaangażowane komisje - data ogłoszenia na posiedzeniu	20.11.2008
Sprawozdawca komisji opiniodawczej Data powołania	Anneli Jäätteenmäki 24.6.2008
Rozpatrzenie w komisji	10.9.2008 4.11.2008
Data przyjęcia	22.1.2009
Wynik głosowania końcowego	+: 20 –: 0 0: 1
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	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
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani