EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za ustavne zadeve

2008/0090(COD)

26.1.2009

MNENJE

Odbora za ustavne zadeve

za Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije
(KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Pripravljavka mnenja (*): Anneli Jäätteenmäki

(*) Pridruženi odbor – člen 47 Poslovnika

PA_Legam

KRATKA OBRAZLOŽITEV

Eno od osnovnih načel Evropske unije je preglednost. To je jasno navedeno v členu 255 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti.

> *„Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije“.*

Poleg tega lizbonska pogodba pravi

> *„Odločitve se sprejemajo kar najbolj odprto in v kar najtesnejši povezavi z državljani.“.* Člen 10-3 Pogodbe o EU)

in nadaljuje:

> *„Institucije, organi, uradi in agencije Unije zaradi spodbujanja dobrega upravljanja in zagotovitve sodelovanja civilne družbe, pri svojem delu kar najbolj upoštevajo načelo javnosti delovanja“.* (Člen 15-1 Pogodbe o delovanju Evropske unije)

Uredba št. 1049/2001 je bila pomemben korak k večji odprtosti. V šestih letih, odkar se je začela izvajati, je prispevala k vzpostavljanju bolj pregledne upravne kulture v evropskih institucijah.

Na ta proces so pomembno vplivale odločitve, ki jih je na podlagi Uredbe št. 1049/2001 sprejelo Sodišče. Zadnja med temi je bila zelo pomembna sodba Sodišča v tako imenovanem primeru Turco (T-84/03 Turco proti Svetu). Sodišče je odločilo, da mora tudi Svet omogočiti dostop do nasvetov svoje pravne službe, kadar ti nasveti zadevajo zakonodajni akt. Sodišče je menilo, da načelo preglednosti in odprtosti v procesu odločanja predstavljata "prevladujoč javni interes", ki opravičuje razkritje pravnih nasvetov. Sodišče je v zaključku navedlo, da „preglednost ... daje institucijam večjo legitimnost v očeh evropskih državljanov in povečuje njihovo zaupanje“.

Predlog Komisije

Komisija je 30. aprila 2008 predstavila predlog o spremembi Uredbe št. 1049/2001. Evropski parlament je v resoluciji z dne 4. aprila 2008 zaprosil za pregled uredbe. V obrazložitvi predloga je Komisija poskusila ustvariti vtis, da je izvedla spremembe, ki jih je zahteval Parlament.

Žal pa to ne drži. Prav nasprotno, mnogi predlogi spremembe Komisije bi tam, kjer je Parlament zahteval več odprtosti, znižali sedanje standarde.

Najbolj skrajen med temi je predlog spremembe Komisije k členu 3, ki bi opazno zožil opredelitev dokumenta. Če bi do te spremembe prišlo, bi bil v prihodnosti javnosti dostopnih le del vseh dokumentov, ki so ji dostopni danes. Poročevalka meni, da mora ostati sedanja opredelitev nespremenjena, saj zajema vse bistvene dokumente, ne le evidentiranih.

Naslednji predlog spremembe, ki se zdi poročevalki zaskrbljujoč, zadeva pravico države članice, da zadrži dokumente (člen 5). Formulacija, ki jo je predlagala Komisija, bi državam članicam podelila neomejeno pravico, da se sklicujejo na svojo zakonodajo. Institucije bi lahko upoštevale le razloge, ki bi temeljili na uredbi. Ta pravica bi oslabila načelo preglednosti in ga popolnoma prepustila presoji držav članic. Izjeme, navedene v členu 4 uredbe, bi morale tudi v tem primeru zadostovati. Če to ni tako, je treba spremeniti člen 4, ne pa podeliti državam članicam neomejene pravice.

Komisija je v celoti prezrla predloge, ki jih je Parlament predstavil v svoji resoluciji z dne 4. aprila 2006 v zvezi z možnostjo, da bi Parlament uresničeval svojo pravico do demokratičnega pregleda. Parlament naj ima dostop do občutljivih dokumentov, da lahko v celoti opravlja svoje naloge – o načinu, kako ravnati s takšnimi dokumenti, pa se lahko dogovorijo institucije.

Nekatere predloge spremembe, ki jih je predstavila Komisija, pa Parlament vendarle odobrava. To so predvsem naslednji: razširitev pravice do dostopa na vse fizične in pravne osebe, ne le na državljane EU, kot določa sedanja uredba; predpisi glede okolja, ki izhajajo iz aarhuške konvencije in izboljšan neposredni dostop do zakonodajnih dokumentov.

Nad temi pozitivnimi predlogi spremembe pa žal prevladajo tisti, ki so po mnenju Parlamenta negativni. Zaradi teh negativnih predlogov spremembe poročevalka meni, da bi bilo bolje ohraniti sedanjo uredbo, kot sprejeti spremembe, ki bi jo oslabile.

PREDLOGI SPREMEMB

Odbor za ustavne zadeve poziva Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve kot pristojni odbor, da vključi v svoje poročilo naslednje predloge sprememb:

Predlog spremembe 1

Predlog uredbe
Uvodna izjava 18 a (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	(18a) Institucije bi morale zagotoviti, da bo razvoj informacijske tehnologije olajšal izvrševanje pravice do dostopa in ne bo vplival na to, da bo javnosti dostopnih manj informacij.

Obrazložitev

Napredek informacijske tehnologije lahko pozitivno, pa tudi negativno učinkuje na dostop do informacij. Institucije bi si morale prizadevati za spodbujanje pozitivnih učinkov in

zmanjševanje negativnih. Dostop do informacij v elektronskih bazah podatkov je določen s spremembo opredelitve dokumentov v členu 3, splošna obveznost dobrega informiranja pa je predlagana v predlogu spremembe člena 15. Namen teh predlogov sprememb je tudi upoštevati pravico do dobrega upravljanja iz člena 41 Listine o temeljnih pravicah.

Predlog spremembe 2

Predlog uredbe
Člen 3 – točka (a)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
(a) „dokument“ pomeni neko vsebino ne glede na to, kakšen je njen medij (napisana na papirju ali shranjena v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis)***, ki ga je pripravila institucija in ga je uradno poslala enemu ali več prejemnikom ali kako drugače evidentirala, ali ki ga je institucija prejela***; ***podatki*** iz sistemov za elektronsko shranjevanje, obdelavo ali priklic so dokumenti, če jih je mogoče izvleči v obliki ***tiskalniškega izpisa*** ali ***elektronskega zapisa*** z orodji, ki so na voljo za uporabo sistema;	(a) „dokument“ pomeni neko vsebino ne glede na to, kakšen je njen medij (napisana na papirju ali shranjena v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis) ***o vprašanju, nanašajočem se na politiko, dejavnosti ali odločitve s področja pristojnosti institucije***; ***informacije*** iz sistemov za elektronsko shranjevanje, obdelavo ali priklic ***(vključno z zunanjimi sistemi, ki se uporabljajo za delo institucije) so dokument ali*** dokumenti, če jih je mogoče izvleči v obliki ***enega ali več tiskalniških izpisov*** ali ***elektronskih zapisov*** z orodji, ki so ***razumno*** na voljo za uporabo sistema;

Obrazložitev

Predlog spremembe ponovno vzpostavlja veljavno temeljno opredelitev dokumenta, saj bi predlog Komisije dovoljeval samovoljno omejevanje pravice do dostopa. Dodatno besedilo določa dostop do podatkov v elektronskih podatkovnih bazah, da se dosežejo cilji iz nove uvodne izjave 18.

Predlog spremembe 3

Predlog uredbe
Člen 4 – odstavek 2 – točka (c)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
(c) pravnih nasvetov in sodnih in arbitražnih postopkov ter postopkov reševanja sporov;	(c) pravnih nasvetov in sodnih in arbitražnih postopkov ter postopkov reševanja sporov, ***z izjemo pravnih nasvetov v zvezi s postopki sprejemanja***

	zakonodajnega ali nezakonodajnega akta, ki se splošno uporablja;

Obrazložitev

Sodišče Evropskih skupnosti je v sodbi o zadevi Turco izjavilo, da razkritje pravnih nasvetov v okviru zakonodajnih pobud povečuje preglednost in odprtost zakonodajnega postopka in utrjuje demokratične pravice evropskih državljanov.

Predlog spremembe 4

Predlog uredbe
Člen 4 – odstavek 5

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
5. ***Imena, nazivi in funkcije nosilcev javne funkcije, javnih uslužbencev in zastopnikov interesnih skupin v zvezi z njihovimi poklicnimi dejavnostmi se razkrijejo, razen če bi to v posebnih okoliščinah negativno vplivalo na zadevno osebo. Drugi osebni podatki se razkrijejo v skladu s pogoji o zakoniti obdelavi takih podatkov, določenimi v zakonodaji ES o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov***.	5. ***Osebni podatki se ne razkrijejo, če bi takšno razkritje ogrozilo zasebnost ali integriteto zadevne osebe. Do takšne grožnje ne pride:***
	– če se podatki nanašajo le na poklicne dejavnosti zadevne osebe, razen če obstaja razlog za domnevo – odvisno od posebnih okoliščin –, da bi razkritje negativno vplivalo na to osebo;
	– če se podatki nanašajo le na javno osebo, razen če obstaja razlog za domnevo – odvisno od posebnih okoliščin –, da bi razkritje negativno vplivalo na to osebo ali njene sorodnike;
	– če so bili podatki že objavljeni s privolitvijo osebe, ki jo zadevajo.
	Osebni podatki se kljub temu razkrijejo, če prevlada javni interes za razkritje. V teh primerih mora institucija ali organ javni interes točno opredeliti. Navesti mora razloge, zakaj javni interes v določenem primeru prevlada nad interesi

zadevne osebe.

Če institucija ali organ zavrne dostop do dokumenta na osnovi odstavka 1, preuči, ali je do dokumenta mogoče dovoliti delni dostop.

Obrazložitev

Predlog Komisije ne upošteva potrebe po pravilni uskladitvi temeljnih pravic, ki so v igri, niti ne odraža sodbe Sodišča prve stopnje je v zadevi Bavarian Lager.

Predlog spremembe 5

Predlog uredbe
Člen 4 – odstavek 7

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
7. Izjeme, določene v tem členu, ***veljajo*** le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta. Izjeme lahko veljajo za največ 30 let. Pri dokumentih, za katere veljajo izjeme glede varstva osebnih podatkov ali poslovnih interesov, ter pri dokumentih občutljive narave lahko, če je potrebno, izjeme veljajo tudi po tem obdobju.	7. Izjeme, določene v tem členu, ***se ne uporabljajo za dokumente, poslane med postopkom sprejemanja zakonodajnega akta ali nezakonodajnega akta, ki se splošno uporablja***. ***Veljajo*** le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta. Izjeme lahko veljajo za največ 30 let. Pri dokumentih, za katere veljajo izjeme glede varstva osebnih podatkov ali poslovnih interesov, ter pri dokumentih občutljive narave lahko, če je potrebno, izjeme veljajo tudi po tem obdobju.

Obrazložitev

Sodišče Evropskih skupnosti je v sodbi o zadevi Turco izjavilo, da razkritje pravnih nasvetov v okviru zakonodajnih pobud povečuje preglednost in odprtost zakonodajnega postopka in utrjuje demokratične pravice evropskih državljanov.

Predlog spremembe 6

Predlog uredbe
Člen 5 – odstavek 2

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
2. Če se prošnja nanaša na dokument, ki izvira iz države članice in ki ni dokument,	2. Če se prošnja nanaša na dokument, ki izvira iz države članice in ki ni dokument,

poslan med postopkom sprejemanja zakonodajnega akta ali nezakonodajnega akta, ki se splošno uporablja, se je treba posvetovati z organi zadevne države članice. Institucija, ki ima dokument, ga razkrije, razen če država članica ne zagotovi razlogov za njegovo zadržanje na podlagi izjem iz člena 4 ***ali posebnih določb nacionalne zakonodaje, ki onemogočajo razkritje zadevnega dokumenta***. Institucija upošteva razloge, ki jih je navedla država članica, ***če temeljijo na izjemah iz te uredbe***.	poslan med postopkom sprejemanja zakonodajnega akta ali nezakonodajnega akta, ki se splošno uporablja, se je treba posvetovati z organi zadevne države članice. Institucija, ki ima dokument, ga razkrije, razen če država članica ne zagotovi razlogov za njegovo zadržanje na podlagi izjem iz člena 4. Institucija upošteva razloge, ki jih je navedla država članica.

Obrazložitev

Države članice ne bi smele imeti absolutne pravice sklicevati se na lastno zakonodajo. Izjeme iz člena 4 naj bi bile zadosten razlog za zavrnitev dostopa.

Predlog spremembe 7

Predlog uredbe
Člen 8 – odstavek 1

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
1. Potrdilna prošnja se obravnava takoj. V ***30*** delovnih dneh od vpisa take prošnje v register institucija odobri dostop do zahtevanega dokumenta in zagotovi dostop v skladu s členom 10 v tem roku ali pa v pisnem odgovoru navede razloge za celovito ali delno zavrnitev. Pri celoviti ali delni zavrnitvi institucija prosilca seznani s sredstvi, ki jih ima na voljo.	1. Potrdilna prošnja se obravnava takoj. V ***15*** delovnih dneh od vpisa take prošnje v register institucija odobri dostop do zahtevanega dokumenta in zagotovi dostop v skladu s členom 10 v tem roku ali pa v pisnem odgovoru navede razloge za celovito ali delno zavrnitev. Pri celoviti ali delni zavrnitvi institucija prosilca seznani s sredstvi, ki jih ima na voljo.

Obrazložitev

Če bi časovni rok podaljšali na 30 dni, kot predvideva predlog Komisije, bi bil to korak nazaj. 30 delovnih (!) dni, kot predlaga Komisija, bi bil negativen zgled v primerjavi z vsemi nacionalnimi zakoni o dostopu do informacij v EU.

Predlog spremembe 8

Predlog uredbe
Člen 9 – odstavek 7

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
7. Komisija in Svet ***obvestita Evropski parlament o dokumentih*** občutljive narave v skladu z dogovori med institucijami.	7. Komisija in Svet ***zagotovita ustrezen nadzor s strani Evropskega parlamenta za dokumente*** občutljive narave v skladu z dogovori med institucijami***, ki se objavijo***.

Obrazložitev

Parlamentu je treba zagotoviti dostop do občutljivih dokumentov, da lahko v celoti izvaja svoje naloge demokratičnega nadzora.

Predlog spremembe 9

Predlog uredbe
Člen 12 – odstavek -1 (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	–1. Institucije, če je mogoče, zagotovijo, da so dokumenti neposredno dostopni javnosti v elektronski obliki ali prek registra v skladu s predpisi institucije.

Obrazložitev

Pri nezakonodajnih dokumentih ne bi smeli zniževati sedanjih standardov.

Predlog spremembe 10

Predlog uredbe
Člen 12 – odstavek 1

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
1. Dokumenti, pripravljeni ali prejeti med postopki za sprejetje zakonodajnih aktov EU ali nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo, so neposredno dostopni javnosti ob upoštevanju ***členov 4 in 9***.	1. ***Zlasti*** dokumenti, pripravljeni ali prejeti med postopki za sprejetje zakonodajnih aktov EU ali nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo, so neposredno dostopni javnosti ob upoštevanju ***člena 9***.

Obrazložitev

Logična posledica prejšnjega predloga spremembe.

Predlog spremembe 11

Predlog uredbe
Člen 12 – odstavek 4

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
4. ***Vsaka institucija v svojem poslovniku določi druge kategorije dokumentov, ki so neposredno dostopne javnosti***.	4. ***Institucije vzpostavijo skupni vmesnik za svoje registre dokumentov in zlasti zagotovijo enotno dostopno točko za neposredni dostop do dokumentov, pripravljenih ali prejetih med postopki za sprejetje zakonodajnih aktov ali nezakonodajnih aktov EU, ki se splošno uporabljajo***.

Obrazložitev

Javnost mora imeti na voljo enotno dostopno točko.

Predlog spremembe 12

Predlog uredbe
Člen 15 – odstavek 1

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
1. Institucije razvijejo učinkovito upravno prakso, da bi omogočile uresničevanje pravice do dostopa, ki jo zagotavlja ta uredba.	1. Institucije razvijejo učinkovito upravno prakso, da bi omogočile uresničevanje pravice do dostopa, ki jo zagotavlja ta uredba. ***Institucije organizirajo in vzdržujejo informacije, ki jih imajo, tako, da je javnosti lahko brez dodatnih naporov omogočen dostop do informacij.***

Obrazložitev

Predlog spremembe člena 15(1) temelji na pravici do dobrega upravljanja iz člena 41 Listine o temeljnih pravicah in ustreza denimo zakonodaji na Finskem. Pomenil bi tudi korak v smeri pravega zakona o prostem dostopu do informacij EU, hkrati pa bi služil cilju iz nove uvodne izjave 18, in sicer da bi razvoj informacijske tehnologije moral olajšati izvrševanje pravice do dostopa, ne pa zmanjšati obseg informacij, ki je na voljo javnosti.

POSTOPEK

Naslov	Dostop javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije
Referenčni dokumenti	KOM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Pristojni odbor	LIBE
Mnenje pripravil Datum razglasitve na zasedanju	AFCO 22.5.2008
Pridruženi odbori - datum razglasitve na zasedanju	20.11.2008
Pripravljavec/-ka mnenja Datum imenovanja	Anneli Jäätteenmäki 24.6.2008
Obravnava v odboru	10.9.2008 4.11.2008
Datum sprejetja	22.1.2009
Izid končnega glasovanja	+: 20 –: 0 0: 1
Poslanci, navzoči pri končnem glasovanju	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
Namestniki, navzoči pri končnem glasovanju	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani