ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004 *2009*

Комисия по правни въпроси

2008/0090(COD)

30.1.2009

СТАНОВИЩЕ

на комисията по правни 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
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Докладчик по становище: Monica Frassoni

PA_Legam

КРАТКА ОБОСНОВКА

Съгласно член 1, параграф 2 от Договора за Европейски съюз институциите и органите на Общността трябва да вземат решения при възможно най-голямо зачитане на принципа на откритост и възможно най-близко до гражданите. Прозрачността и правото на гражданите на информация се признават широко като най-разходоефективния начин за борба с и предотвратяване на корупцията. За да могат гражданите да участват ефективно в политическия процес и да търсят отговорност от обществените органи, гражданите следва да имат възможно най-широк достъп до документите, съхранявани от европейските институции.

Европейският парламент неизменно напомня, както в резолюцията Cashman, за значението на този основен принцип на демокрацията. Консултацията относно преразглеждането на регламента показа широката подкрепа на гражданското общество за призива на Европейския парламент за въвеждането на акт за реална свобода на информацията, приложим към институционалната рамка на Европейския съюз, в съответствие с правото на добра администрация, предвидено в член 41 на Хартата на основните права.

Докладчикът изразява съжаление, че другите институции не следват същия ангажиран подход. Самите изменения, които Комисията предлага в регламента, наистина са разочароващи, тъй като в редица случаи предложенията на Комисията представляват стъпка назад в една "кампания за по-голяма прозрачност". Освен това докладчикът счита, че решението на Комисията да използва процедурата на преработване за преразглеждането на регламента не е удачно и не отговаря на целите на Междуинституционалното споразумение (МИС) относно процедурата на преработване. Това, че процедурата на преработване е неподходяща за цялостно преразглеждане, при което промяната на някои елементи има последствия за други разпоредби в текста, на практика означава, че Парламентът трябва широко да използва дерогацията, предвидена в МИС.

Докладчикът в няколко случая е въвел отново настоящите разпоредби на регламента, тъй като те предлагат определено по-висок стандарт за достъп и прозрачност.

Докладчикът също така е взел отношение по въпроса за връзката между достъпа до документи и защитата на данни като една от най-противоречивите теми, свързани с прилагането на Регламент 1049/2001. Общата позиция на Европейския омбудсман, Европейския надзорен орган по защита на данните и Първоинстанционния съд (по делото Bavarian Lager) е, че защитата на данните не може да бъде използвана, за да се възпрепятства достъпа до информация, когато подобен достъп не крие риска да увреди правото на личен живот и лична неприкосновеност и докладчикът напомни на Комисията за тази обща позиция.

Вдъхновен от свободата на информацията в Мексико и като има предвид, че завеждането на иск пред европейските съдилища може да бъде прекалено сложна алтернатива за гражданите в случай на отказ за оповестяване на документ, докладчикът предлага Европейският омбудсман да бъде оправомощен да взема решения относно заявления за достъп до документи с окончателна сила за съответната администрация,

докато вносителите на заявленията следва да запазят правото да заведат иск пред Първоинстационния съд при отказ за оповестяване.

ИЗМЕНЕНИЯ

Комисията по правни въпроси приканва водещата комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи да включи в доклада си следните изменения, заедно с приложените препоръки на Консултативната работна група, съставена от представители на правните служби на Европейския парламент, Съвета и Комисията:

Изменение 1

Предложение за регламент
Съображение 1

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
(1) Регламент (ЕО) № 1049/2001 от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията трябва да бъде предмет на няколко съществени изменения. С оглед постигане на яснота, посоченият регламент следва да бъде преработен.	(1) Регламент (ЕО) № 1049/2001 от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията трябва да бъде предмет на няколко съществени изменения. С оглед постигане на яснота, посоченият регламент следва да бъде преработен***, като това представлява законодателна техника, която следва бъде прилагана в съответствие с Междуинституционалното споразумение от 28 ноември 2001 година относно по-структурирано използване на техниката за преработване на нормативни актове[1].***
	[1] ОВ C 77, 28.3. 2002 г., стр. 1.

Обосновка

Решението на Комисията да използва процедурата на преработване за преразглеждането на този регламент е неподходящо и не отговаря на целите на Междуинституционалното споразумение относно процедурата на преработване, което предвижда употребата ѝ в съвсем различни ситуации. Това, че процедурата на преработване е неподходяща за цялостно преразглеждане, при което промяната на някои елементи има последствия за други разпоредби в текста, на практика означава, че Парламентът трябва широко да използва дерогацията, предвидена в МИС.

Изменение 2

Предложение за регламент
Съображение 3

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
(3) Откритостта дава възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения и е гаранция за по-голяма законност, ефективност и отговорност на управление на гражданите в демократична система. Откритостта допринася за засилване на принципите на демокрация и за спазването на основните права, както е определено в член 6 от Договора за създаване на ЕС и в Хартата за основните права на Европейския съюз.	(3) Откритостта дава възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения и е гаранция за по-голяма законност, ефективност и отговорност на управление на гражданите в демократична система. Откритостта допринася за засилване на принципите на демокрация и за спазването на основните права, както е определено в член 6 от Договора за създаване на ЕС и в Хартата за основните права на Европейския съюз. ***Всяка стъпка напред към отварянето на административните органи за обществен контрол също така вероятно ще насърчи усилията в областта на борбата с корупцията.***

Обосновка

Прозрачността и правото на гражданите на информация се признават широко като най-разходоефективния начин за борба с и предотвратяване на корупцията.

Изменение 3

Предложение за регламент
Съображение 5 а (ново)

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
	(5а) Тази консултация показа, че в гражданското общество съществува широка подкрепа за призива на Европейския парламент за въвеждането, в съответствие с правото на добра администрация, предвидено в член 41 на Хартата на основните права, на законодателен

акт за реална свобода на информацията, приложим към институционалната рамка на Европейския съюз.

Обосновка

While the concept of freedom of information is broader than the concept of access to documents it must, first, be noted that, as the Court of Justice has stated (in e.g. Hautal v Council) the content of the right to access to documents is the right to the information contained in documents. The broader concept of freedom of information is also already reflected in Regulation 1367/2006 which implements the Aarhus Convention. Furthermore, citizens' right to good administration must include, as a matter of principle, right to information. This is also clearly laid down in Article 22 of the Code of Good Administrative Behaviour, presented by the European Ombudsman and approved by Parliament.

Изменение 4

Предложение за регламент
Съображение 10

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
(10) По отношение на разкриването на лични данни следва да се установи ясна връзка между настоящия регламент и Регламент (ЕО) № 45/2001 относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни.	(10) По отношение на разкриването на лични данни следва да се установи ясна връзка между настоящия регламент и Регламент (ЕО) № 45/2001 относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни. ***След приемането на Регламент (ЕО) № 1049/2001 съдебната практика на Съда на ЕО и решения и становища, приети от Европейския омбудсман и Европейския надзорен орган по защита на данните, изясниха връзката между този регламент и Регламент (ЕО) № 45/2001, в смисъл че той е регламентът относно достъпа до документи, който трябва да бъде прилаган при заявления за достъп до документи, които съдържат лични данни, и че прилагането на изключенията от правилата, които позволяват достъп до документи и информация с цел защита на личните***

данни трябва да бъдат основани на необходимостта от защита на частния живот и личната неприкосновеност.

Обосновка

The question of the relationship between access to documents and data protection has been one of the most controversial issue relating to the application of Regulation 1049/2001. The cause of this has been, on the one hand, an unfortunate formulation of the exception for data protection which tends to lead to circular arguments concerning the relationship between the regulations mentioned. However, the shared position of the European Ombudsman, the European Data Protection Supervisor and the Curt of First Instance (in the Bavarian Lager case) is that data protection may not be used to prevent access to information when such access would not risk harming the right to privacy and personal integrity of an individual. However, the Commission's proposal does not take this into account.

Изменение 5

Предложение за регламент
Съображение 11

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
(11) Следва да бъдат установени ясни правила относно оповестяването на документи, издадени от държавите-членки, и на документи на трети страни, които са част от досиета по съдебно производство или са получени от институциите по силата на специални правомощия за разследване, които са им предоставени от правото на ЕО.	(11) Следва да бъдат установени ясни правила относно оповестяването на документи, издадени от държавите-членки, и на документи на трети страни, които са част от досиета по съдебно производство или са получени от институциите по силата на специални правомощия за разследване, които са им предоставени от правото на ЕО. ***Съдът на ЕО изясни, че задължението за консултиране с държавите-членки по отношение на заявления за достъп до документи, издадени от тях, не дава на държавите-членки право да забранят подобен достъп или да се позоват на национални закони или разпоредби и че институцията, към която е отправено заявлението, може да откаже достъп единствено въз основа на изключенията, предвидени в Регламент (ЕО) № 1049/2001. Все още съществува необходимост обаче от***

изясняване на статута на документи, издадени от трети страни, за да се гарантира по-специално, че информация, свързана със законодателни процедури, не се споделя по-широко със страните, включително с административни органи на трети държави, отколкото с европейските граждани, за които ще се прилага законодателството.

Обосновка

The European Commission, in particular, has interpreted the obligation to consult member states as granting these a right to veto access to documents coming from them. However, this interpretation has been struck down by the Court of Justice in the IFAV case. The Commissions proposal does not, unfortunately, genuinely reflect this jurisprudence and would, if accepted, mean a clear step back from the present legal state of affairs. However, there is still need for clarification of the status of third party documents, in particular, in order to avoid that information relating to legislative dossiers is not shared more broadly with, for instance, foreign administration than with the European citizens concerned and bound by the legislation,

Изменение 6

Предложение за регламент
Член 2 – параграф 1

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
1. Всяко физическо или юридическо лице има право на достъп до документите на институциите, при условие че са спазени принципите, условията и ограниченията, определени в настоящия регламент.	1. Всяко физическо или юридическо лице ***или всяко сдружение на юридически или физически лица*** има право на достъп до документите на институциите, при условие че са спазени принципите, условията и ограниченията, определени в настоящия регламент.

Обосновка

Споменаването на сдруженията е насочено към напр. гражданските групи.

Изменение 7

Предложение за регламент
Член 3 – буква б

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
б) „трети страни“ означава всяко физическо или юридическо лице или образувание, което се явява външно за съответната институция, ***включително държавите-членки,*** другите институции или органи на Общността или институции и органи извън Общността, както и трети страни.	б) „трети страни“ означава всяко физическо или юридическо лице или образувание, което се явява външно за съответната институция, другите институции или органи на Общността или институции и органи извън Общността, както и трети страни.

Обосновка

Държавите-членки следва да не бъдат разглеждани като трети страни в отношенията им с институциите или при комуникацията им по въпроси, свързани със сферата на дейност на Съюза.

Изменение 8

Предложение за регламент
Член 4 – параграф 1 – буква б а (нова)

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
	ба) частния живот и личната неприкосновеност, и по-специално в съответствие със законодателството на Общността относно защитата на личните данни;

Обосновка

Включена е връзка към законодателството на ЕС в областта на личните данни. В този контекст следва също да се приложи параграф 3.3 на член 80а от правилника за дейността.

Изменение 9

Предложение за регламент
Член 5 – параграф 1

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
1. По отношение на документи на трета страна институцията се консултира с третата страна, за да определи дали е приложимо някое от изключенията, посочени в член 4, освен ако не става ясно, че документът се оповестява или не.	1. По отношение на документи на трета страна институцията се консултира с третата страна, за да определи дали е приложимо някое от изключенията, посочени в член 4, освен ако не става ясно, че документът се оповестява или не. ***Документи, предоставени на институциите с цел въздействие върху определянето на политиката, следва да се оповестяват публично.***

Обосновка

С цел да се гарантира прозрачност на процеса на определяне на политиката, документите, предоставени от трети страни и насочени към оказване на въздействие върху политическите решения, следва да се оповестяват публично.

Изменение 10

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 възможността за адекватен контрол от страна на*** Европейския парламент относно чувствителните документи в съответствие с разпоредбите, договорени между институциите***, които се оповестяват публично***.

Обосновка

Договореностите, постигнати между институциите относно чувствителните документи, следва да бъдат оповестени публично.

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 Общността или незаконодателни актове с общо приложение***.

Обосновка

Параграф 4 от член 12 се изменя, за да включи препоръка 5 от резолюцията Cashman с оглед на подобряване на съществуващите стандарти.

ПРИЛОЖЕНИЕ

GROUPE CONSULTATIF
DES SERVICES JURIDIQUES

Брюксел, 6.11.2008 г.

СТАНОВИЩЕ

НА ВНИМАНИЕТО НА **ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**
СЪВЕТА
КОМИСИЯТА

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията
COM(2008) 229 окончателен от 30.4.2008 г. - 2008/0090 (COD)

Като взе предвид Междуинституционалното споразумение от 28 ноември 2001 година относно по-структурирано използване на техниката за преработване на нормативни актове и по-специално точка 9 от него, Консултативната работна група, съставена от представители на правните служби на Европейския парламент, Съвета и Комисията, проведе заседание на 20 май 2008 г. и на 4 юни с цел да разгледа гореспоменатото предложение, представено от Комисията.

На тези заседания[1], след като разгледа предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за преработване на Регламент (ЕО) № 1049/2001 от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, Консултативната работна група, с общо съгласие, установи следното.

1) В член 7, параграф 1 препратката към „*параграф 4 от настоящия член*" следва да бъде адаптирана и да се чете като „*параграф 3 от настоящия член*".

2) В член 9, параграф 1 препратката към „*член 4, параграф 1, буква а)*" следва да бъде адаптирана и да се чете като „*член 4, параграф 1*".

[1] Консултативната работна група разполагаше с езикови версии на предложението на английски, френски и немски език и работи въз основа на английския текст като основна езикова версия на обсъждания текст.

3) В член 12, параграф 1 добавянето на израза „*законодателни актове на ЕС или на незаконодателни актове с общо приложение са*” би следвало да се отбележи, като се използва сиво маркиране, с което обикновено се отбелязват съществени изменения.

4) В член 12, параграф 2, добавянето на последните думи „*в електронна форма*” би следвало да се отбележи, като се използва сиво маркиране, с което обикновено се отбелязват съществени изменения.

В заключение, при разглеждането на предложението Консултативната работна група единодушно стигна до извода, че предложението не съдържа съществени изменения с изключение на онези, посочени като такива в него или в настоящото становище. Работната група също така стигна до заключението, че, що се отнася до кодификацията на неизменените разпоредби на по-ранния правен акт в добавка с тези съществени изменения, предложението се свежда до обикновена кодификация на съществуващите текстове, без промяна по същество.

C. PENNERA юрисконсулт	J.-C. PIRIS юрисконсулт	C.-F.DURAND и.д. генерален директор

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	JURI 22.5.2008 г.
Докладчик по становище Дата на назначаване	Monica Frassoni 25.6.2008 г.
Разглеждане в комисия	15.12.2008 г.
Дата на приемане	20.1.2009 г.
Резултат от окончателното гласуване	+: 15 –: 2 0: 4
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Carlo Casini, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Neena Gill, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio López-Istúriz White, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Eva-Riitta Siitonen, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Brian Crowley, Eva Lichtenberger, József Szájer, Jacques Toubon