EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Rechtsausschuss

2008/0090(COD)

30.1.2009

STELLUNGNAHME

des Rechtsausschusses

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: Monica Frassoni

PA_Legam

KURZE BEGRÜNDUNG

Gemäß Artikel 1 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union müssen die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah treffen. Transparenz und das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Information sind weithin als die kostengünstigste Art und Weise der Bekämpfung und Verhütung von Korruption anerkannt. Um es den Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, effektiv am politischen Prozess teilzuhaben und die staatlichen Stellen zur Verantwortung zu ziehen, sollten die Bürgerinnen und Bürger daher einen möglichst weit reichenden Zugang zu den Dokumenten der europäischen Organe haben.

Das Europäische Parlament hat stets auf die Bedeutung dieses Grundprinzips der Demokratie hingewiesen, so etwa in der Entschließung Cashman. Die Anhörung zur Überarbeitung der Verordnung hat eine breite Unterstützung seitens der Bürgergesellschaft für die Forderung des Europäischen Parlaments ergeben, einen für den institutionellen Rahmen der Europäischen Union geltenden Rechtsakt über echte Informationsfreiheit im Einklang mit dem Recht auf eine gute Verwaltung, welches in Artikel 41 der Charta der Grundrechte niedergelegt ist, einzuführen.

Die Verfasserin der Stellungnahme bedauert, dass die anderen Organe nicht demselben entschlossenen Ansatz folgen. Die konkreten Änderungen, die die Kommission an der Verordnung vorgenommen hat, sind in der Tat enttäuschend, da die Vorschläge der Kommission in einigen Fällen einen Rückschritt im Rahmen der „Bemühungen um mehr Transparenz“ darstellen. Außerdem ist die Verfasserin der Stellungnahme der Auffassung, dass die Entscheidung der Kommission, das Neufassungsverfahren für die Überarbeitung der Verordnung zu wählen, unglücklich ist und nicht im Einklang mit den Zielen der Interinstitutionellen Vereinbarung über das Neufassungsverfahren steht, in der seine Verwendung unter ganz anderen Voraussetzungen vorgesehen ist. Die Tatsache, dass das Neufassungsverfahren für eine komplexe Überarbeitung ungeeignet ist, bei der die Änderung einiger Elemente Auswirkungen auf andere Bestimmungen im Text hat, bedeutet praktisch, dass sich das Parlament weit gehend der in der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehenen Ausnahmeregelung bedienen muss.

Die Verfasserin der Stellungnahme hat in mehreren Fällen die derzeitigen Bestimmungen der Verordnung wieder eingesetzt, da sie eindeutig höhere Standards für den Zugang und für Transparenz bieten.

Die Verfasserin der Stellungnahme hat auch auf die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem Zugang zu Dokumenten und dem Datenschutz Bezug genommen, bei der es sich um den umstrittensten Aspekt der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 handelt. Der Europäische Bürgerbeauftragte, der Europäische Datenschutzbeauftragte und das Gericht erster Instanz (in der Rechtssache Bavarian Lager) vertreten in dieser Frage denselben Standpunkt, wonach der Datenschutz nicht herangezogen werden darf, um den Zugang zu Informationen zu verhindern, wenn dieser Zugang nicht die Gefahr in sich birgt, dass das Recht auf Privatsphäre und die persönliche Integrität des Einzelnen beeinträchtigt wird. Die Verfasserin der Stellungnahme hat die Kommission an diesen gefestigten Standpunkt erinnert.

Vor dem Hintergrund des mexikanischen Gesetzes über die Informationsfreiheit und der

Tatsache, dass es im Falle einer Verweigerung der Verbreitung eines Dokumentes für die Bürgerinnen und Bürger eine unzumutbare Alternative ist, vor den europäischen Gerichten zu klagen, empfiehlt die Verfasserin der Stellungnahme, den Europäischen Bürgerbeauftragten zu ermächtigen, Entscheidungen über Anträge auf Zugang zu Dokumenten zu treffen, die eine endgültige Wirkung für die betreffende Verwaltung haben, wobei den Antragstellern das Recht vorbehalten bleiben sollte, beim Gericht erster Instanz Klage wegen Verweigerung der Verbreitung von Dokumenten einzureichen.

ÄNDERUNGSANTRÄGE

Der Rechtsausschuss ersucht den federführenden Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, folgende Änderungsanträge sowie die beigefügten Empfehlungen der beratenden Gruppe aus Vertretern der Juristischen Dienste des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission in seinen Bericht zu übernehmen:

Änderungsantrag 1

Vorschlag für eine Verordnung
Erwägung 1

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
(1) Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission muss in wesentlichen Punkten geändert werden Es empfiehlt sich daher aus Gründen der Klarheit, eine Neufassung dieser Verordnung vorzunehmen.	(1) Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission muss in wesentlichen Punkten geändert werden Es empfiehlt sich daher aus Gründen der Klarheit, eine Neufassung dieser Verordnung vorzunehmen. ***Bei der Neufassung handelt es sich um eine Rechtssetzungstechnik, die im Einklang mit der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 28. November 2001 über die systematischere Neufassung von Rechtsakten[1] angewendet werden sollte.***

[1] ABl. C 77 vom 28.3.2002, S. 1.

Begründung

Die Entscheidung der Kommission, das Neufassungsverfahren für die Überarbeitung dieser Verordnung zu wählen, ist unangemessen und steht nicht im Einklang mit den Zielen der Interinstitutionellen Vereinbarung über das Neufassungsverfahren, in der seine Verwendung

unter ganz anderen Voraussetzungen vorgesehen ist. Die Tatsache, dass das Neufassungsverfahren für eine komplexe Überarbeitung ungeeignet ist, bei der die Änderung einiger Elemente Auswirkungen auf andere Bestimmungen im Text hat, bedeutet praktisch, dass sich das Parlament weit gehend der in der Interinstitutionellen Vereinbarung vorgesehenen Ausnahmeregelung bedienen muss.

Änderungsantrag 2

Vorschlag für eine Verordnung
Erwägung 3

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
(3) Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 EU-Vertrag und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.	(3) Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 EU-Vertrag und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind. ***Jeder Fortschritt bei der Öffnung der Verwaltungsbehörden für die Kontrolle durch die Öffentlichkeit dürfte auch die Bemühungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung voranbringen.***

Begründung

Transparenz und das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Information sind weithin als die kostengünstigste Art und Weise der Bekämpfung und Verhütung von Korruption anerkannt.

Änderungsantrag 3

Vorschlag für eine Verordnung
Erwägung 5 a (neu)

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
	(5a) Diese Anhörung hat eine breite Unterstützung in der Bürgergesellschaft für die Forderung des Europäischen

Parlaments ergeben, einen für den institutionellen Rahmen der Europäischen Union geltenden Rechtsakt über echte Informationsfreiheit im Einklang mit dem Recht auf eine gute Verwaltung, welches in Artikel 41 der Charta der Grundrechte niedergelegt ist, einzuführen.

Begründung

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.

Änderungsantrag 4

Vorschlag für eine Verordnung
Erwägung 10

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
(10) Im Hinblick auf die Freigabe personenbezogener Daten sollte eine eindeutige Verbindung hergestellt werden zwischen dieser Verordnung und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr.	(10) Im Hinblick auf die Freigabe personenbezogener Daten sollte eine eindeutige Verbindung hergestellt werden zwischen dieser Verordnung und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr. ***Seit der Annahme der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 haben die Rechtsprechung des Gerichtshofs und die Entscheidungen und Standpunkte des Europäischen Bürgerbeauftragten und des Europäischen Datenschutzbeauftragten das Verhältnis zwischen dieser Verordnung und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 dahingehend geklärt, dass die Verordnung über den Zugang zu***

Dokumenten auf Anträge auf Dokumente, die personenbezogene Daten enthalten, anzuwenden ist, und dass sich die Anwendung der Ausnahmen von den Vorschriften für den Zugang zu Dokumenten und Informationen zum Zwecke des Schutzes personenbezogener Daten auf die Notwendigkeit stützen muss, die Privatsphäre und die Integrität des Einzelnen zu schützen;

Begründung

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.

Änderungsantrag 5

Vorschlag für eine Verordnung
Erwägung 11

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
(11) Im Hinblick auf die Freigabe von Dokumenten, die aus einem Mitgliedstaat stammen, sowie von Schriftstücken Dritter, die Teil von Gerichtsakten sind oder die die Organe aufgrund der ihnen durch das EU-Recht verliehenen besonderen Untersuchungsbefugnisse erhalten haben, sind eindeutige Vorschriften festzulegen.	(11) Im Hinblick auf die Freigabe von Dokumenten, die aus einem Mitgliedstaat stammen, sowie von Schriftstücken Dritter, die Teil von Gerichtsakten sind oder die die Organe aufgrund der ihnen durch das EU-Recht verliehenen besonderen Untersuchungsbefugnisse erhalten haben, sind eindeutige Vorschriften festzulegen. ***Der Gerichtshof hat klargestellt, dass die Pflicht, die Mitgliedstaaten in Bezug auf Anträge auf Zugang zu von ihnen stammenden Dokumenten zu konsultieren, den Mitgliedstaaten nicht das Recht verleiht, den Zugang zu verweigern oder nationale Rechtsvorschriften oder Bestimmungen geltend zu machen, und dass das Organ,***

	an das der Antrag gerichtet ist, den Zugang nur auf der Grundlage der in der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 festgelegten Ausnahmen verweigern kann. Allerdings besteht weiterhin die Notwendigkeit, den Status von Dokumenten zu klären, die von Dritten stammen, um sicherzustellen, dass insbesondere Informationen, die sich auf Legislativverfahren beziehen, nicht in stärkerem Umfang mit Parteien ausgetauscht werden, einschließlich der Verwaltungsbehörden von Drittländern, als mit den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, für die die Rechtsvorschriften gelten werden.

Begründung

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,

Änderungsantrag 6

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 2 – Absatz 1

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
1. Jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.	1. Jede natürliche oder juristische Person ***oder jede Vereinigung von juristischen oder natürlichen Personen*** mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.

Begründung

Die Bezugnahme auf die Vereinigungen zielt beispielsweise auf Initiativgruppen ab.

Änderungsantrag 7

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 3 – Buchstabe b

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
(b) alle natürlichen und juristischen Personen und Einrichtungen außerhalb des betreffenden Organs***, einschließlich der Mitgliedstaaten***, der anderen Gemeinschafts- oder Nicht-Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen und der Drittländer.	(b) alle natürlichen und juristischen Personen und Einrichtungen außerhalb des betreffenden Organs, der anderen Gemeinschafts- oder Nicht-Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen und der Drittländer.

Begründung

Die Mitgliedstaaten sollten in ihren Beziehungen zu den Organen oder in ihren Mitteilungen zu Angelegenheiten, die das Tätigkeitsgebiet der Union betreffen, nicht als Dritte betrachtet werden.

Änderungsantrag 8

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 4 – Absatz 1 – Buchstabe b a (neu)

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
	(ba) die Privatsphäre und die Integrität des Einzelnen, insbesondere im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften für den Schutz personenbezogener Daten;

Begründung

Aufnahme eines Bezugs auf EU-Vorschriften für personenbezogene Daten. Auch in diesem Zusammenhang sollte Artikel 80a Absatz 3 Satz 3 der Geschäftsordnung Anwendung finden.

Änderungsantrag 9

Vorschlag für eine Verordnung
Artikel 5 – Absatz 1

Vorschlag der Kommission	*Geänderter Text*
1. Bezüglich der Dokumente Dritter konsultiert das Organ diese, um zu beurteilen, ob eine der in Artikel 4 genannten Ausnahmeregelungen anwendbar ist, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf.	1. Bezüglich der Dokumente Dritter konsultiert das Organ diese, um zu beurteilen, ob eine der in Artikel 4 genannten Ausnahmeregelungen anwendbar ist, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf. ***Dokumente, die den Organen zur Verfügung gestellt werden, um die politische Entscheidungsfindung zu beeinflussen, sollten veröffentlicht werden.***

Begründung

Zur Gewährleistung von Transparenz im politischen Entscheidungsprozess sollten die von Dritten zur Verfügung gestellten Dokumente, die darauf abzielen, die politischen Entscheidungen zu beeinflussen, veröffentlicht werden.

Änderungsantrag 10

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

Die zwischen den Organen vereinbarten Regelungen betreffend sensible Dokumente sollten veröffentlicht werden.

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 Rechtsakten oder allgemeinen Maßnahmen ohne Rechtsetzungscharakter der Gemeinschaft ausgearbeitet werden oder eingehen***.

Begründung

Artikel 12 Absatz 4 wird durch die Aufnahme der Empfehlung 5 der Entschließung Cashman im Hinblick auf eine Verbesserung der derzeitigen Standards geändert.

BERATENDE GRUPPE
DER JURISTISCHEN DIENSTE

Brüssel, 6.11.2008

STELLUNGNAHME

FÜR **DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**
DEN RAT
DIE KOMMISSION

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
KOM(2008)229 endg. vom 30.4.2008 - 2008/0090 (COD)

Gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 28. November 2001 über die systematischere Neufassung von Rechtsakten, insbesondere deren Nummer 9, hat die beratende Gruppe der Juristischen Dienste des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission am 20. Mai und 4. Juni 2008 Sitzungen abgehalten, in denen der genannte von der Kommission vorgelegte Vorschlag geprüft wurde.

Bei der Prüfung[1] des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Neufassung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission hat die beratende Gruppe übereinstimmend Folgendes festgestellt:

1) In Artikel 7 Absatz 1 sollte der Verweis auf „*Absatz 4 dieses Artikels*“ angepasst werden, so dass er lautet „*Absatz 3 dieses Artikels*“.

2) In Artikel 9 Absatz 1 sollte der Verweis auf „*Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe (a)*“ angepasst werden, so dass er lautet „*Artikel 4 Absatz 1*“.

3) In Artikel 12 Absatz 1 hätte die zusätzlich eingefügte Formulierung „*EU-Rechtsakten oder allgemeinen Maßnahmen ohne Rechtsetzungscharakter sollten*“ durch einen – im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von inhaltlichen Änderungen üblichen – grauen Hintergrund markiert sein müssen.

[1] Der beratenden Gruppe lagen die englische, die französische und die deutsche Sprachfassung des Vorschlags vor. Sie hat bei ihrer Prüfung die englische Fassung, d.h. die Originalfassung des Textes, zugrunde gelegt.

4) In Artikel 12 Absatz 2 hätten die zusätzlich eingefügten Worte „*in elektronischer Form*“ durch einen – im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von inhaltlichen Änderungen üblichen – grauen Hintergrund markiert sein müssen.

Aufgrund dieser Prüfung konnte die beratende Gruppe somit übereinstimmend feststellen, dass der Vorschlag keine inhaltlichen Änderungen außer denjenigen enthält, die als solche im Vorschlag oder in der vorliegenden Stellungnahme ausgewiesen sind. In Bezug auf die Kodifizierung der unveränderten Bestimmungen des früheren Rechtsakts mit diesen inhaltlichen Änderungen kam die beratende Gruppe ferner zu dem Schluss, dass sich der Vorschlag auf eine reine Kodifizierung ohne inhaltliche Änderungen dieser Bestimmungen beschränkt.

C. PENNERA	J.-C. PIRIS	C.-F.DURAND
Rechtsberater	Rechtsberater	m.d.W.d.G.b. Generaldirektorin

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	JURI 22.5.2008
Verfasser(in) der Stellungnahme Datum der Benennung	Monica Frassoni 25.6.2008
Prüfung im Ausschuss	15.12.2008
Datum der Annahme	20.1.2009
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 15 –: 2 0: 4
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	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
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)	Brian Crowley, Eva Lichtenberger, József Szájer, Jacques Toubon