PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Asuntos Jurídicos

2008/0090(COD)

30.1.2009

OPINIÓN

de la Comisión de Asuntos Jurídicos

para la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (versión refundida)
(COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD))

Ponente de opinión: Monica Frassoni

PA_Legam

BREVE JUSTIFICACIÓN

De conformidad con el artículo 1, párrafo segundo, del Tratado de la Unión Europea, las instituciones y organismos comunitarios tomarán las decisiones de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. La transparencia y el derecho de los ciudadanos a la información constituyen indudablemente la manera más eficiente de luchar contra la corrupción y de prevenirla. A fin de permitirles participar efectivamente en el proceso político y poder pedir cuentas a las autoridades públicas, los ciudadanos deberían por tanto contar con el acceso más amplio posible a los documentos que obren en poder de las instituciones europeas.

El Parlamento Europeo no ha dejado de recordar la importancia de este principio fundamental de la democracia, por ejemplo, en la Resolución Cashman. Con motivo de la consulta realizada con respecto a la revisión del Reglamento, la sociedad civil apoyó en masa la solicitud del Parlamento Europeo en favor de la aprobación de una verdadera legislación en materia de libertad de información aplicable en el marco institucional de la Unión Europea, de acuerdo con el derecho a una buena administración enunciado en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales.

La ponente deplora que las otras instituciones no se comprometan con determinación en la misma vía. Sin embargo, las modificaciones aportadas por la Comisión al Reglamento son decepcionantes, dado que en una serie de casos las propuestas de la Comisión constituyen un paso atrás enmarcado en un impulso para una mayor transparencia. La ponente de opinión considera, además, que la decisión de la Comisión de optar por el procedimiento de refundición para la revisión del Reglamento resulta desafortunada y no se ajusta a los objetivos del Acuerdo Interinstitucional (AI) sobre el procedimiento de refundición. La escasa idoneidad del procedimiento de refundición para una revisión compleja, donde las modificaciones de determinados elementos acarrean implicaciones para otras disposiciones del texto, significa en la práctica que el Parlamento ha de recurrir de forma extensiva a la excepción contemplada en el AII.

La ponente ha restablecido en varios casos las disposiciones del Reglamento actual, que garantizan mejores condiciones de acceso y transparencia.

La ponente aborda también la cuestión del vínculo entre el acceso a los documentos y la protección de los datos, que considera que es uno de los puntos más controvertidos en la aplicación del Reglamento (CE) n° 1049/2001. El Defensor del Pueblo Europeo, el Supervisor Europeo de Protección de Datos y el Tribunal de Primera Instancia (en el asunto Bavarian Lager) comparten la misma opinión: la protección de los datos no podría emplearse para impedir el acceso a la información en los casos en que este acceso no amenace con atentar contra la vida privada y la integridad personal del individuo; la ponente desea recordar esta posición consolidada a la Comisión.

Inspirándose en la legislación mexicana sobre la libertad de información y teniendo presente que el recurso a los tribunales europeos en caso de denegación de divulgación de un documento puede ser una solución excesiva para los ciudadanos, la ponente propone que se habilite al Defensor del Pueblo Europeo para pronunciarse sobre las solicitudes de acceso a los documentos con efecto definitivo para la administración de que se trate, mientras que los

solicitantes podrán optar por presentar ante el Tribunal de Primera Instancia un recurso contra la denegación de acceso.

ENMIENDAS

La Comisión de Asuntos Jurídicos pide a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, competente para el fondo, que incorpore en su informe las siguientes enmiendas:

Enmienda 1

Propuesta de reglamento
Considerando 1

Texto de la Comisión	*Enmienda*
(1) Debe introducirse una serie de modificaciones sustanciales en el Reglamento (CE) nº 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. En aras de una mayor claridad, conviene proceder a la refundición de dicho Reglamento.	(1) Debe introducirse una serie de modificaciones sustanciales en el Reglamento (CE) nº 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. En aras de una mayor claridad, conviene proceder a la refundición de dicho Reglamento***, aplicando esta técnica legislativa de conformidad con el Acuerdo Interinstitucional, de 28 de noviembre de 2001, para un recurso más estructurado a la técnica de la refundición de los actos jurídicos***[1].
	[1] DO C 77 de 28.3.2002, p. 1.

Justificación

La decisión de la Comisión de optar por el procedimiento de refundición para la revisión resulta desafortunada y no se ajusta a los objetivos del Acuerdo Interinstitucional sobre el procedimiento de refundición, que prevé un recurso al mismo en unas condiciones muy distintas. La escasa idoneidad del procedimiento de refundición para una revisión compleja, donde las modificaciones de determinados elementos acarrean implicaciones para otras disposiciones del texto, significa en la práctica que el Parlamento ha de recurrir de forma extensiva a la excepción contemplada en el AII.

Enmienda 2

Propuesta de reglamento
Considerando 3

Texto de la Comisión	*Enmienda*
(3) La apertura permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático. La apertura contribuye a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 6 del Tratado UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.	(3) La apertura permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático. La apertura contribuye a reforzar los principios de democracia y respeto de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 6 del Tratado UE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. ***Cualquier progreso en la apertura de las autoridades administrativas al control público también puede hacer avanzar la lucha contra la corrupción.***

Justificación

La transparencia y el derecho de los ciudadanos a la información constituyen indudablemente la manera más eficiente de luchar contra la corrupción y de prevenirla.

Enmienda 3

Propuesta de reglamento
Considerando 5 bis (nuevo)

Texto de la Comisión	*Enmienda*
	(5 bis) Esta consulta demuestra que la sociedad civil apoya en masa el llamamiento del Parlamento Europeo en favor de la aprobación de una verdadera legislación en materia de libertad de información aplicable en el marco institucional de la Unión Europea, de acuerdo con el derecho a una buena administración enunciado en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales.

Justificación

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.

Enmienda 4

Propuesta de reglamento
Considerando 10

Texto de la Comisión	*Enmienda*
(10) En lo que respecta a la divulgación de datos personales, debe establecerse una relación clara entre el presente Reglamento y el Reglamento (CE) nº 45/2001 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos.	(10) En lo que respecta a la divulgación de datos personales, debe establecerse una relación clara entre el presente Reglamento y el Reglamento (CE) nº 45/2001 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos. ***Desde la aprobación del Reglamento (CE) n° 1049/2001, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y las decisiones y posiciones adoptadas por el Defensor del Pueblo Europeo y el Supervisor Europeo de Protección de Datos han clarificado la relación entre el Reglamento en examen y el Reglamento (CE) n° 45/2001, con el resultado de que el Reglamento sobre el acceso a los documentos debe aplicarse para las solicitudes de documentos que contengan datos personales y de que la aplicación de excepciones a las normas que permiten el acceso a los documentos y a la información a efectos de la protección de los datos personales debe basarse en la necesidad de proteger la privacidad e integridad de los particulares.***

Justificación

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.

Enmienda 5

Propuesta de reglamento
Considerando 11

Texto de la Comisión	*Enmienda*
(11) Deben establecerse normas claras sobre la divulgación de documentos procedentes de los Estados miembros y de documentos de terceros que sean partes de procedimientos judiciales o que hayan obtenido las instituciones en virtud de los poderes específicos de investigación que les confiere el Derecho comunitario.	(11) Deben establecerse normas claras sobre la divulgación de documentos procedentes de los Estados miembros y de documentos de terceros que sean partes de procedimientos judiciales o que hayan obtenido las instituciones en virtud de los poderes específicos de investigación que les confiere el Derecho comunitario. ***El Tribunal de Justicia ha declarado que la obligación de consultar a los Estados miembros por lo que se refiere a las solicitudes de acceso a los documentos procedentes de estos mismos Estados no les da a los Estados miembros el derecho de vetar dicho acceso o de invocar leyes o disposiciones nacionales y que la institución a la que se ha cursado la solicitud únicamente puede denegar el acceso sobre la base de las excepciones contempladas en el Reglamento (CE) nº 1049/2001. No obstante, subsiste la necesidad de aclarar el estatuto de los documentos elaborados por terceros para garantizar que, en especial, la información relativa a los procedimientos legislativos no se comparta más ampliamente con las partes, incluidas las autoridades administrativas de terceros***

países, que con los ciudadanos a los que se aplique la legislación.

Justificación

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.

Enmienda 6

Propuesta de reglamento
Artículo 2 – apartado 1

Texto de la Comisión	*Enmienda*
1. Toda persona física o jurídica tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento.	1. Toda persona física o jurídica***, o toda asociación de personas físicas o jurídicas,*** tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento.

Justificación

La mención de las asociaciones contempla entre otras cosas a los grupos de ciudadanos.

Enmienda 7

Propuesta de reglamento
Artículo 3 – letra b

Texto de la Comisión	*Enmienda*
b) «terceros», toda persona física o jurídica, o entidad, exterior a la institución de que se trate, ***incluidos los Estados miembros,*** las demás instituciones y órganos comunitarios o no comunitarios, y terceros países.	b) «terceros», toda persona física o jurídica, o entidad, exterior a la institución de que se trate, las demás instituciones y órganos comunitarios o no comunitarios, y terceros países.

Justificación

Los Estados miembros no deberían ser considerados «terceros» en sus relaciones con las instituciones o en sus comunicaciones sobre cuestiones relativas al ámbito de actividad de la Unión.

Enmienda 8

Propuesta de reglamento
Artículo 4 – apartado 1 – letra b bis (nueva)

Texto de la Comisión	*Enmienda*
	b bis) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre la protección de los datos personales;

Justificación

En la enmienda se propone incluir una referencia a la legislación comunitaria sobre datos personales. También en este contexto debería aplicarse el artículo 80 bis, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento.

Enmienda 9

Propuesta de reglamento
Artículo 5 – apartado 1

Texto de la Comisión	*Enmienda*
1. En el caso de documentos de terceros, la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en el artículo 4 salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos.	1. En el caso de documentos de terceros, la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en el artículo 4 salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos. ***Los documentos transmitidos a las instituciones con el objetivo de influir en las decisiones políticas deberían hacerse públicos.***

Justificación

Con objeto de garantizar la transparencia del proceso de definición de las políticas, conviene hacer públicos los documentos transmitidos a las instituciones con el objetivo de influir en las

decisiones políticas.

Enmienda 10

Propuesta de reglamento
Artículo 9 – apartado 7

Texto de la Comisión	*Enmienda*
7. La Comisión y el Consejo ***informarán al*** Parlamento Europeo sobre los documentos sensibles de conformidad con los acuerdos celebrados entre las instituciones.	7. La Comisión y el Consejo ***garantizarán un control adecuado por parte del*** Parlamento Europeo sobre los documentos sensibles de conformidad con los acuerdos celebrados entre las instituciones***, que se harán públicos***.

Justificación

Las disposiciones relativas a los documentos sensibles acordadas por las instituciones se harán públicas.

Enmienda 11

Propuesta de reglamento
Artículo 12 – apartado 4

Texto de la Comisión	*Enmienda*
4. ***Cada institución definirá en sus normas de procedimiento las otras categorías*** de documentos ***que serán directamente accesibles al público***.	4. ***Las instituciones establecerán una interfaz común para sus registros*** de documentos***, y garantizarán, en particular, un punto de acceso único para los documentos elaborados o recibidos en el curso de procedimientos de adopción de actos legislativos de la UE o de actos no legislativos de aplicación general***.

Justificación

Se modifica el apartado 4 del artículo 12, a fin de incluir la recomendación 5 de la Resolución Cashman, con miras a mejorar las normas actuales.

ANEXO

GRUPO CONSULTIVO
DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS

Bruselas, 6.11.2008

DICTAMEN

A LA ATENCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO
DEL CONSEJO
DE LA COMISIÓN

Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión
COM(2008) 229 final de 30.4.2008 - 2008/0090 (COD)

Visto el Acuerdo interinstitucional de 28 de noviembre de 2001 para un recurso más estructurado a la técnica de la refundición de los actos jurídicos, y especialmente su punto 9, el Grupo consultivo compuesto por los Servicios Jurídicos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión celebró, el 20 de mayo y el 4 de junio de 2008, una reunión para examinar la propuesta de referencia, presentada por la Comisión.

En dichas reuniones[1], un examen de la propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de refundición del Reglamento (CE) nº 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, el Grupo consultivo determinó de común acuerdo lo siguiente:

1) En el apartado 1 del artículo 7, la referencia realizada al «*apartado 2 del presente artículo*» debería adaptarse a «*apartado 3 del presente artículo*».

2) En el apartado 1 del artículo 9, la referencia realizada a «*la letra a) del apartado 1 del artículo 4*» debería adaptarse a «*apartado 1 del artículo 4*».

3) En el apartado 1 del artículo 12, la inclusión de las palabras «*actos legislativos o no legislativos de aplicación general en la UE*» debería haberse identificado mediante el sombreado gris de uso general para identificar cambios de fondo.

[1] El Grupo consultivo disponía de las versiones en lengua inglesa, francesa y alemana de la propuesta y trabajó basándose en la versión inglesa, por ser la versión de la copia maestra del texto objeto de debate.

4) En el apartado 2 del artículo 12, la inclusión de las palabras «*en forma electrónica*» debería haberse identificado mediante el sombreado gris de uso general para identificar cambios de fondo.

En consecuencia, el examen de la propuesta ha permitido al Grupo consultivo determinar de común acuerdo que la propuesta no comprende modificaciones de fondo distintas a las identificadas en este documento o en el presente dictamen. El Grupo consultivo también ha concluido, respecto a la codificación de las disposiciones inalteradas del acto anterior con las citadas modificaciones de fondo, que la propuesta contiene una codificación clara de los textos existentes, sin ningún cambio de fondo.

C. PENNERA	J.-C. PIRIS	C.-F.DURAND
Jurisconsulto	Jurisconsulto	Director General en funciones

PROCEDIMIENTO

Título	Acceso público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión
Referencias	COM(2008)0229 – C6-0184/2008 – 2008/0090(COD)
Comisión competente para el fondo	LIBE
Opinión emitida por Fecha del anuncio en el Pleno	JURI 22.5.2008
Ponente de opinión Fecha de designación	Monica Frassoni 25.6.2008
Examen en comisión	15.12.2008
Fecha de aprobación	20.1.2009
Resultado de la votación final	+: 15 –: 2 0: 4
Miembros presentes en la votación final	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
Suplente(s) presente(s) en la votación final	Brian Crowley, Eva Lichtenberger, József Szájer, Jacques Toubon