PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Prawna

2008/0090(COD)

30.1.2009

OPINIA

Komisji Prawnej

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: Monica Frassoni

PA_Legam

ZWIĘZŁE UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 1 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej instytucje i organy Wspólnoty muszą podejmować decyzje możliwie otwarcie i możliwie jak najbliżej obywateli. Przejrzystość i prawo obywateli do informacji są powszechnie uznawane za najbardziej oszczędny sposób walki z korupcją i zapobiegania jej. Obywatele powinni mieć jak najszerszy dostęp do dokumentów będących w posiadaniu instytucji europejskich, co umożliwi im rzeczywiste uczestnictwo w procesie politycznym i zwracanie się do organów publicznych o wyjaśnienia.

Parlament Europejski stale przypominał, np. w rezolucji Cashmana, znaczenie tej podstawowej zasady demokracji. Konsultacje przeprowadzone w sprawie przeglądu rozporządzenia pokazały szerokie poparcie społeczeństwa obywatelskiego dla wezwania przez Parlament Europejski do wprowadzenia prawdziwej ustawy o wolności informacji mającej zastosowanie do ram instytucjonalnych Unii Europejskiej zgodnie z prawem do dobrego administrowania określonym w art. 41 Karty praw podstawowych.

Sprawozdawczyni wyraża ubolewanie, że inne instytucje nie stosują takiego samego zadeklarowanego podejścia. Same poprawki wprowadzone przez Komisję do rozporządzenia rozczarowują, ponieważ w wielu przypadkach wnioski Komisji są krokiem wstecz w „działaniach na rzecz zapewnienia większej przejrzystości". Sprawozdawczyni uważa ponadto, że dokonany przez Komisję wybór procedury przekształcenia do przeglądu rozporządzenia jest niefortunny i niezgodny z celami porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie procedury przekształcenia. Jako że procedura przekształcenia nie nadaje się do zastosowania przy kompleksowym przeglądzie, w którym zmiany pewnych elementów wpływają na inne punkty dokumentu, oznacza to w praktyce, że Parlament musi w szerokim zakresie skorzystać z derogacji przewidzianej w porozumieniu międzyinstytucjonalnym.

Sprawozdawczyni w wielu przypadkach przywróciła obecne przepisy rozporządzenia, gdyż zapewniają one zdecydowanie wyższe standardy dostępu i przejrzystości.

Sprawozdawczyni odniosła się także do problemu związku między dostępem do dokumentów i ochroną danych jako jednej z najbardziej kontrowersyjnych kwestii związanych ze stosowaniem rozporządzenia 1049/2001. Opinia podzielana przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych i Sąd Pierwszej Instancji (w sprawie Bavarian Lager) wskazuje, że ochrona danych może nie być wykorzystywana do uniemożliwiania dostępu do informacji, jeżeli taki dostęp nie stanowi zagrożenia dla prawa do prywatności oraz integralności osobistej, i sprawozdawczyni przypomniała Komisji to ujednolicone stanowisko.

Sprawozdawczyni – zainspirowana meksykańską wolnością informacji i przy uwzględnieniu, że wniesienie powództwa do europejskich trybunałów w przypadku odmowy ujawnienia dokumentu może stanowić dla obywateli nierozsądną alternatywę – sugeruje nadanie Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich uprawnień do podejmowania decyzji w sprawie wniosków o dostęp do dokumentów mających ostatecznie wpływ na odnośną administrację, przy czym wnioskodawcy powinni zachować prawo do wytoczenia przed Sądem Pierwszej Instancji sprawy o odmowę ujawnienia.

POPRAWKI

Komisja Prawna zwraca się do Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, jako do komisji przedmiotowo właściwej, o naniesienie do swojego sprawozdania następujących poprawek oraz zawarcie w nim załączonych zaleceń konsultacyjnej grupy roboczej złożonej ze służb prawnych Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji:

Poprawka 1

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Punkt 1 preambuły

Tekst zaproponowany przez Komisję	*Poprawka*
(1) Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji ma zostać poddane wielu istotnym zmianom. Dla zachowania przejrzystości, rozporządzenie to powinno zostać przekształcone.	(1) Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja *2001 r.* w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji ma zostać poddane wielu istotnym zmianom. Dla zachowania przejrzystości rozporządzenie to powinno zostać przekształcone***, którą to technikę legislacyjną należy zastosować zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przekształcania aktów prawnych***[1].

1 Dz.U. C 77 z 28.3.2002, s. 1.

Uzasadnienie

Wybór przez Komisję procedury przekształcenia do przeglądu niniejszego rozporządzenia jest niefortunny i niezgodny z celami porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie procedury przekształcenia, przewidującego jej użycie na zupełnie innych warunkach. Jako że procedura przekształcenia nie nadaje się do zastosowania przy kompleksowym przeglądzie, w którym zmiany w pewnych elementach mają konsekwencje dla innych punktów tekstu, oznacza to w praktyce, że Parlament musi skorzystać z derogacji przewidzianej w porozumieniu międzyinstytucjonalnym.

Poprawka 2

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Punkt 3 preambuły

Tekst zaproponowany przez Komisję	*Poprawka*
(3) Otwartość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja ma większą legitymację, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym. Otwartość przyczynia się do umacniania zasad demokracji i poszanowania praw podstawowych określonych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.	(3) Otwartość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja ma większą legitymację, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym. Otwartość przyczynia się do umacniania zasad demokracji i poszanowania praw podstawowych określonych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. ***Wszelkie postępy w kierunku poddania organów administracyjnych publicznej kontroli mają również szansę przyspieszyć działania antykorupcyjne.***

Uzasadnienie

Przejrzystość i prawo obywateli do informacji są powszechnie uznawane za najbardziej oszczędny sposób walki z korupcją i zapobiegania jej.

Poprawka 3

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Punkt 5a preambuły (nowy)

Tekst zaproponowany przez Komisję	*Poprawka*
	(5a) Konsultacje te pokazały szerokie poparcie społeczeństwa obywatelskiego dla wezwania przez Parlament Europejski do wprowadzenia – zgodnie z prawem do dobrego administrowania określonym w art. 41 Karty praw podstawowych – prawdziwej ustawy o wolności informacji mającej zastosowanie do ram instytucjonalnych Unii Europejskiej .

Uzasadnienie

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.

Poprawka 4

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Punkt 10 preambuły

Tekst zaproponowany przez Komisję	*Poprawka*
(10) W odniesieniu do ujawniania danych osobowych, należy wyraźnie powiązać niniejsze rozporządzenie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych.	(10) W odniesieniu do ujawniania danych osobowych należy wyraźnie powiązać niniejsze rozporządzenie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych. ***Od momentu przyjęcia rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości oraz decyzje i stanowiska przyjęte przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i Europejskiego Inspektora Ochrony Danych wyjaśniły stosunek zachodzący między tym rozporządzeniem a rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 w takim sensie, że w przypadku wniosków o dokumenty zawierające dane osobowe należy stosować rozporządzenie w sprawie dostępu do dokumentów i że stosowanie wyjątków od reguł umożliwiających dostęp do dokumentów i informacji w celu ochrony danych osobowych musi opierać się na konieczności ochrony prywatności i integralności osobistej.***

Uzasadnienie

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.

Poprawka 5

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Punkt 11 preambuły

Tekst zaproponowany przez Komisję	*Poprawka*
(11) Należy ustanowić jasne zasady dotyczące ujawniania dokumentów pochodzących z państw członkowskich oraz dokumentów osób trzecich należących do akt postępowań sądowych, jak również dokumentów uzyskanych przez instytucje na mocy szczególnych kompetencji dochodzeniowych powierzonych im w prawie WE.	(11) Należy ustanowić jasne zasady dotyczące ujawniania dokumentów pochodzących z państw członkowskich oraz dokumentów osób trzecich należących do akt postępowań sądowych, jak również dokumentów uzyskanych przez instytucje na mocy szczególnych kompetencji dochodzeniowych powierzonych im w prawie WE. ***Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie orzekł, że obowiązek konsultowania się z państwami członkowskimi w zakresie wniosków o dostęp do wystawianych przez nie dokumentów nie daje państwom członkowskim prawa wetowania takiego dostępu ani odwoływania się do ich krajowych ustaw lub przepisów prawnych i że instytucja, do której wystosowano wniosek, może odmówić dostępu jedynie na podstawie wyjątków określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001. Należy jednak jeszcze wyjaśnić status dokumentów pochodzących od stron trzecich w celu zagwarantowania, że w szczególności informacje dotyczące procedur legislacyjnych nie są udostępniane stronom, w tym organom administracyjnym krajów trzecich, w***

	szerszym stopniu niż obywatelom w Europie, w stosunku do których przepisy te będą mieć zastosowanie.

Uzasadnienie

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,

Poprawka 6

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 2 – ustęp 1

Tekst zaproponowany przez Komisję	*Poprawka*
1. Każda osoba fizyczna lub prawna ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami określonymi w niniejszym rozporządzeniu.	1. Każda osoba fizyczna lub prawna ***lub każde stowarzyszenie osób fizycznych lub prawnych*** ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami określonymi w niniejszym rozporządzeniu.

Uzasadnienie

Odniesienie do stowarzyszeń ukierunkowane jest np. na grupy obywatelskie.

Poprawka 7

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 3 – litera b)

Tekst zaproponowany przez Komisję	*Poprawka*
b) „osoba trzecia” oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną lub każdy podmiot spoza odnośnych instytucji, ***w tym państwa członkowskie,*** pozostałe instytucje i organy wspólnotowe i niewspólnotowe oraz kraje	b) „osoba trzecia” oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną lub każdy podmiot spoza odnośnych instytucji, pozostałe instytucje i organy wspólnotowe i niewspólnotowe oraz kraje trzecie.

trzecie.

Uzasadnienie

Państw członkowskich nie należy uważać za strony trzecie w kontekście relacji z instytucjami ani komunikatów w sprawach dotyczących obszaru działań Unii.

Poprawka 8

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 4 – ustęp 1 – litera ba) (nowa)

Tekst zaproponowany przez Komisję	*Poprawka*
	ba) prywatności i integralności jednostki, w szczególności zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego dotyczącymi ochrony danych osobowych;

Uzasadnienie

Uwzględniono odniesienie do prawodawstwa UE dotyczącego danych osobowych. Także w tym kontekście należy stosować art. 80a ust. 3.3 Regulaminu.

Poprawka 9

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 5 – ustęp 1

Tekst zaproponowany przez Komisję	*Poprawka*
1. W odniesieniu do dokumentów osób trzecich, instytucja konsultuje się z tą osobą trzecią w celu oceny, czy wyjątek, o którym mowa w art. 4 ma zastosowanie, chyba że jest jasne, że dokument ten zostanie ujawniony lub nie.	1. W odniesieniu do dokumentów osób trzecich instytucja konsultuje się z tą osobą trzecią w celu oceny, czy wyjątek, o którym mowa w art. 4, ma zastosowanie, chyba że jest jasne, że dokument ten zostanie ujawniony lub nie. ***Dokumenty przekazywane instytucjom w celu wywarcia wpływu na stanowienie polityki należy podawać do wiadomości publicznej.***

Uzasadnienie

Aby zapewnić przejrzystość procesu stanowienia polityki, należy podawać do wiadomości publicznej dokumenty dostarczone przez strony trzecie, a mające na celu wywieranie wpływu

na decyzje polityczne.

Poprawka 10

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 9 – ustęp 7

Tekst zaproponowany 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 kwestiach dotyczących dokumentów*** poufnych zgodnie z zasadami ustalonymi przez instytucje***, które to zasady podawane są do wiadomości publicznej***.

Uzasadnienie

Uzgodnienia między instytucjami dotyczące dokumentów poufnych należy podawać do wiadomości publicznej.

Poprawka 11

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 12 – ustęp 4

Tekst zaproponowany 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 pojedynczy punkt dostępu umożliwiający bezpośredni dostęp do dokumentów sporządzonych lub otrzymanych w związku z procedurami dotyczącymi przyjęcia wspólnotowych aktów legislacyjnych lub powszechnie obowiązujących aktów nielegislacyjnych***.

Uzasadnienie

Zmienia się art. 12 ust. 4, dodając zalecenie 5 z rezolucji Cashmana w celu poprawy obecnych standardów.

ZAŁĄCZNIK

GRUPA KONSULTACYJNA
SŁUŻB PRAWNYCH

Bruksela, 6.11.2008 r.

OPINIA

DO WIADOMOŚCI **PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**
RADY
KOMISJI

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji COM(2008) 229 wersja ostateczna z dnia 30.04.2008 r. - 2008/0090 (COD)

Uwzględniając Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przekształcania aktów prawnych, a zwłaszcza pkt 9 tego porozumienia, konsultacyjna grupa robocza, złożona z odpowiednich służb prawnych Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, spotkała się w dniach 20 maja i 4 czerwca 2008 r. w celu zbadania wspomnianego wniosku przedłożonego przez Komisję.

W trakcie tych posiedzeń[1], na podstawie analizy przedmiotowego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady przekształcającego rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji grupa robocza uzgodniła jednomyślnie, co następuje.

1) W art. 7 ust. 1 odesłanie do „*ust. 4 niniejszego artykułu*" należy dostosować, nadając mu brzmienie „*ust. 3 niniejszego artykułu"*.

2) W art. 9 ust. 1 odesłanie do „*art. 4 ust. 1 lit. a)*" należy dostosować, nadając mu brzmienie „*art. 4 ust. 1*".

3) W art. 12 ust. 1 dodanie brzmienia „*aktów legislacyjnych UE lub powszechnie obowiązujących aktów nielegislacyjnych są*" należało oznaczyć szarym wyróżnieniem używanym do zaznaczania istotnych zmian.

[1] Konsultacyjna grupa robocza dysponowała angielską, francuską i niemiecką wersją językową przedmiotowego wniosku i prowadziła prace w oparciu o wersję w języku angielskim, która jest wzorcową wersją językową omawianego tekstu.

4) W art. 12 ust. 2 dodanie ostatnich słów „*w formie elektronicznej*” należało oznaczyć szarym wyróżnieniem używanym do zaznaczania istotnych zmian.

Podsumowując, w wyniku analizy przedmiotowego wniosku konsultacyjna grupa robocza stwierdziła bez różnicy zdań, że wniosek ten nie zawiera innych istotnych zmian oprócz tych, które już zostały zaznaczone jako takie we wniosku lub w niniejszej opinii. Grupa robocza uznała również, że w odniesieniu do ujednolicenia niezmienionych przepisów wcześniejszego aktu prawnego z tymi istotnymi zmianami, przedmiotowy wniosek dotyczy zwykłego ujednolicenia istniejących tekstów, bez zmiany ich przedmiotu

C. PENNERA Dyrektor Wydziału Prawnego	J.-C. PIRIS Dyrektor Wydziału Prawnego	C.-F.DURAND p.o. Dyrektora Generalnego

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	JURI 22.5.2008
Sprawozdawca komisji opiniodawczej Data powołania	Monica Frassoni 25.6.2008
Rozpatrzenie w komisji	15.12.2008
Data przyjęcia	20.1.2009
Wynik głosowania końcowego	+: 15 –: 2 0: 4
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	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
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Brian Crowley, Eva Lichtenberger, József Szájer, Jacques Toubon